

史蒂芬·海雅特 Steven Hiatt 編／李芳齡 譯



新帝國遊戲

經濟殺手的祕密世界

of Economic Hit Men and the Web of Global Corruption

A Game As Old As Empire



南方朔
胡忠信
葉匡時 一致推薦

《經濟殺手的告白》作者

天下

天下
142

新帝國遊戲

A Game
As Old As
Empire

史蒂芬·海雅特編／李芳齡譯

新全球帝國，比小說更駭人的情節

本書收錄十位作者針對亞洲、非洲及拉丁美洲許多國家所寫的十個真實案例，揭露許多跨國企業結合「經濟殺手」、各國政府、權貴政要、半官方組織、世界銀行等，形成一個貪腐網絡，無聲無息的在第三世界假「全球化」之名、行掠奪剝削之實。

作者群中有新聞記者、國際組織工作人員，還有曾扮演「經濟殺手」角色的銀行家，他們根據親身經歷或一手觀察，生動而詳實的將21世紀金權新帝國的運作內幕和生態系統公諸於世。

我們都活在這個新帝國的遊戲中，這是你不可不知的真相。

南方朔／文化評論家／

「隱形的控制黑手」在操控著世界經濟的一切，只有讓這個黑手被看見、被警覺，公平分享才有可能，也正因此，《新帝國遊戲》這本重要著作實在值得我們反思！」

胡忠信／政治評論家／

「神學家奧古斯丁曾說：『強盜分配戰利品也要講求公平原則。』如果一個企業、組織、國家不講求公平正義，那是『強盜窩』而不是人性化的團體。透過本書作者們的披露，讓我們重新正視人類永遠追求的公平正義原則。畢竟，『公義使邦國高舉，罪惡是人民的羞恥』。本書是一本探討道德良心的新經典。」

葉匡時／中山大學企管系主任／

「《新帝國遊戲》應該是所有管理系學生的必讀書，反省自己是否正在強化本書所揭露的不公平行為。」

強力推薦！

A Game As Old As Empire The Secret World of Economic Hit Men and the Web of Global Corruption

www.cwbook.com.tw

ISBN 978-986-6759-60-4 (548.545)



00320



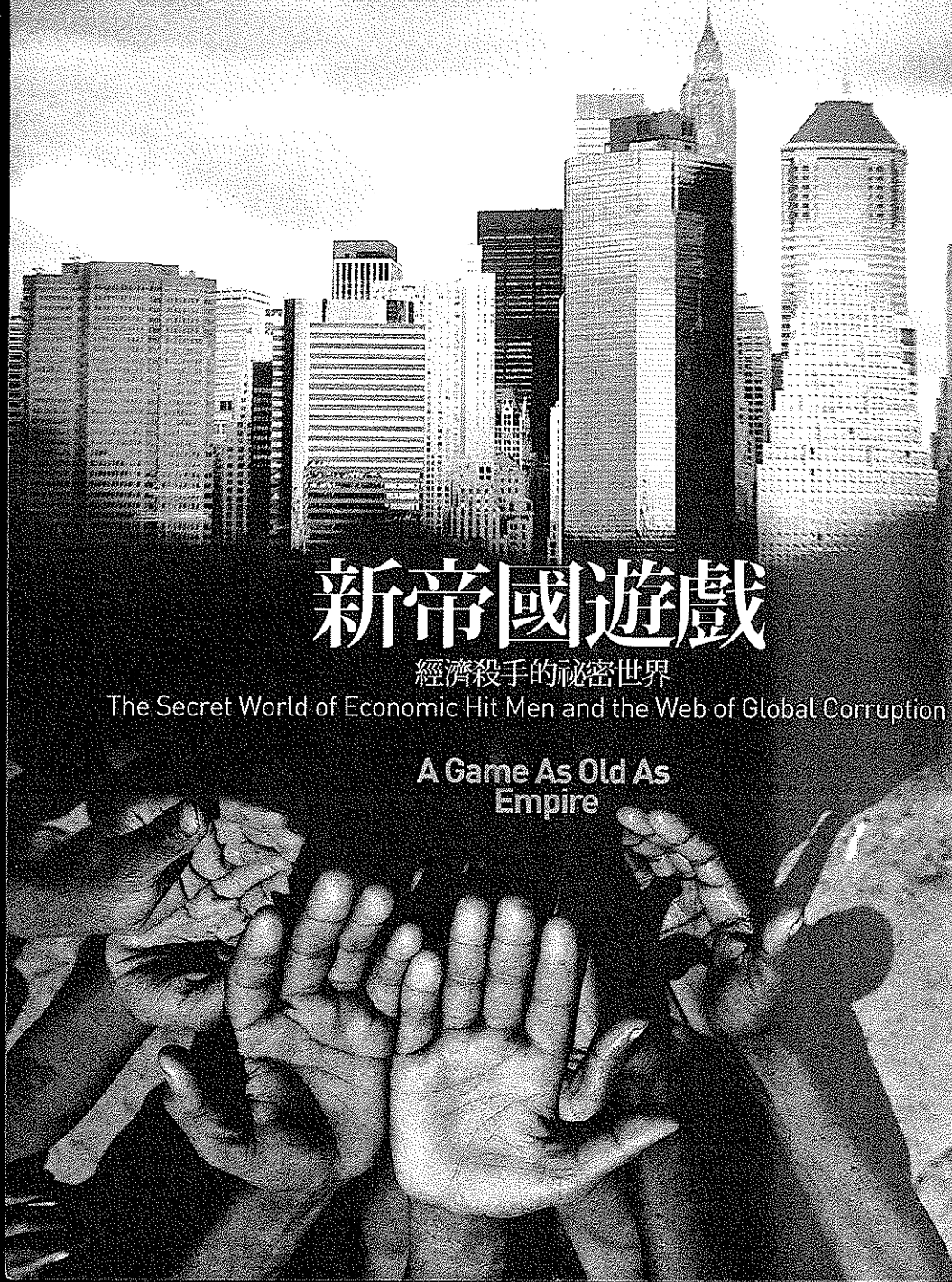
史蒂芬·海雅特 **Steven Hiatt** 編 / 李芳齡 譯

新帝國遊戲

經濟殺手的祕密世界

The Secret World of Economic Hit Men and the Web of Global Corruption

A Game As Old As
Empire



推薦序 全球經濟的隱形黑手與殺手

南方朔

經濟學有很多種，我們從教科書、從主流財經媒體上所讀到的是一種，它被包裹在數字、統計表格、政府官員華麗的談話，以及各式各樣理財分析師各有其利潤傾向的專業術語裡，這種經濟學並非沒用，但它只限制在一定的狹小範圍內。

而在這種經濟學之外，另有一種更實然、更隱密、更操弄，經濟學家們或者渾無所覺，或者視而不見的黑暗經濟學。黑暗經濟學隱藏在大國的政治權力和金錢權力之後，必要時還必須訴諸軍隊及特務的力量來實現。它才是經濟學裡的君王，對世界的經濟結構和規則進行宰制。這種經濟學在十九世紀和二十世紀初期政治經濟學的「帝國主義論」裡，曾達到知識上的高度發展，但在戰後經濟學的重編裡，它已被邊緣化。在近代經濟學家和政治學家裡，只有一九七四年諾貝爾經濟學獎得主、瑞典的米達爾（Gunnar Myrdal）、二〇〇一年得主、美國的史迪格里茲（Joseph E. Stiglitz）、前輩政治經濟學家貝倫（Paul Baran）、史威茲（Paul Sweezy）、奧康諾（James O'connor），以及業餘批判學家杭士基

（Noam Chomsky）、經濟學家法蘭克（A. G. Frank）等寥寥數人，接觸到這些問題的某些側面而已。

因此，傳統政治經濟學的帝國主義論被邊緣化，這對全球的經濟平衡發展實在是場知識上的災難。它使得人們對經濟的根本問題失去了質疑反省的能力，於是舊帝國結束後遂快速的過渡到新帝國。今天全球正發生了許多重大問題，如窮國債務為何在一九七三年時只有一千三百億美元，到了二〇〇六年已暴增到三兆兩千億美元？龐大的債務是如何被當做工具，而對窮國進行控制與剝削？全球各地的境外金融中心是如何進行著貪腐和黑道洗錢的交換工作？從世界銀行到國際貨幣基金組織，這些機構是如何在做著為虎作倀的工具？

從「帝國主義論」來理解世界的動盪

而除此之外，目前全球經濟動盪未已，美國次級房貸風暴橫掃全球，可說是二戰以來最嚴重的金融風暴，而追根究柢，它將債務轉化為衍生性金融商品，而信用評等公司則為其背書，這種操作模式，其實就是最大規模的金融詐欺和金融剝削。法國總統薩科奇即主張，對此應做全球性的特別調查與責任追究。這就是典型的政商寡頭「金融帝國主義」。

再如，美國為什麼要窮盡一切偽造證據和說謊的手段而入侵伊拉克？為什麼要用盡軍事政變和群眾運動，以及金錢支持反對派的方式，務求去掉委內瑞拉總統查維茲？從二戰之後迄今，美國為何不斷以政變、暗殺、選舉作票、支持叛軍等方式對許多國家進行干預？美國在剛果為了掌控手機必須的鈷鉭鐵礦，是如何在當地製造內戰與殺戮？

再以我們亞洲有切膚之痛的一九九七年「亞洲金融風暴」為例，它不正是美國華爾街金融寡頭企圖藉著金融狙擊，俾打擊快速成長的亞洲經濟的一項巨大政經謀略？而今天世界貿易秩序極不公平，它又和「世界貿易組織」的被操控有著什麼樣的關係？數之不盡的上述事例，乃是今天全球至少有一半人口活在每天生活費不到兩美元的慘況下之主因。而所有這些情況，如果不從政治經濟學的「帝國主義論」來理解，都是不可能有答案的。

不過，儘管戰後經濟學的重編裡，經濟學的範圍已被狹窄化，傳統政治經濟學的「帝國主義論」已遭到驅逐，但近年來由於那個黑暗政、經、軍體制愈來愈難維持，因而它的整個運作與操弄已無法繼續偽裝，而變得必須更加赤裸，這時候它的本質與惡果也就快速浮現。近年來西方這方面的著作日增，它已成了喚醒區域及國家人民自覺，矯正似是而非的「全球化論」最好的再啟蒙媒介。

而對此，我們不得不特別感謝約翰·柏金斯（John Perkins）於二〇〇四年所著的《經濟殺手的告白》。所謂「經濟殺手」，指的是在政經軍帝國體制下的前鋒戰士。柏金斯是這個帝國裡的中介公司 Chas. T. Main 的首席經濟學家暨經濟與區域規劃部門經理。他過去所做的事情，就是向第三世界國家推銷債務和計畫，而後藉此控制各國的經濟命脈。在九一一恐怖攻擊後，他深刻的體會到，美國這個新帝國已在全球製造出了可怕的貧窮，這乃是恐怖主義的溫床。在良心驅使下，他終於挺身而出，寫了那本相當令人驚懼的著作。但任何讀過該書的人也當會知道，「經濟殺手」是帝國的祕密先鋒，必須隱藏身份，一旦洩露過多，即難免會遭致難以預測的懲罰，甚至有可能失去性命。他的那本書在寫作時即遭到威脅和賄賂，要出書時，美國主流出版社也都一一拒絕，最後才找到一家小出版社博瑞科勒出版公司（Barrat-Koehler）願意出版。但也正因有著太多阻力，這本書出版後在許多關鍵內容上都有所刪簡，多半點到為止，只畫出了經濟殺手及帝國經濟的輪廓而已。這是該書讓人意猶未盡的原因。

但儘管如此，該書仍然具有劃時代的意義。第一，那是具有祕密身份與角色的圈內人首次自白，單單如此，就已讓「經濟殺手」這個概念被大大推廣，而受到世人矚目。第二，該書在關鍵內容上雖然有所簡略，但帝國的政經運作邏輯卻仍讓人一目了然，因而提供給人們另一種看待政經現象的角度。柏金斯的該部著作能夠快速且長久的進入暢銷書

榜，這不是沒有原因的。而從知識角度而言，他也等於把只有極少專業學者才關心的政治經濟學裡的「帝國主義論」，向通俗大眾做了首次啟蒙介紹。

看見黑手，看見公平

而繼《經濟殺手的告白》之後，由於受到知識界與讀者的鼓勵，博瑞科勒出版公司於二〇〇七年又推出這部《新帝國遊戲——經濟殺手的祕密世界》（*A Game As Old As Empire: The Secret World of Economic Hit Men and the Web of Global Corruption*），這是比《經濟殺手的告白》更重要的著作，因為：

——這部著作已非單一經濟殺手的著作，而是許多位曾在帝國關鍵殺手機構，如境外租稅天堂、國際商業信貸銀行（BCCI）、世界銀行、出口信貸機構等工作過的內線人士，或曾在外國石油控制公司當保全僱傭兵所做的真情透露。這本書乃是讀了《經濟殺手的告白》後對關鍵處覺得意猶未盡者的補充，這前後兩書相互呼應，乃是一個整體。

——這部著作其實有一個基本的架構，它將帝國經濟由金融掌控、債務輸出、政軍特操控，條理分明的按照一層層的結構逐步呈現。特權、貪腐、貧窮、壟斷、政軍特控制等的相互關連，使人一目瞭然。

——我認為，本書第十二章「全球起義：反抗網絡」乃是最值得政策制定人及民間領袖們反思的一章。這章由美國華府特區的「政策研究所」（Institute for Policy Studies）知名學者安東妮雅·胡哈茲（Antonia Juhasz）執筆。「政策研究所」是美國著名的非主流智庫，在全球經濟事務上一向以公平正義而受到讚譽，我自己對美國內政及其外交事務的理解，即深受該機構許多著作及評論的啟發。

近年來，美國知識界的反思批判著作日增，傳統政治經濟學的「帝國主義論」已向通俗大眾階層推進，讓人們清楚的理解到，經濟世界其實不是我們以為的那樣，我們以為它是「看不見的手」，事實上則是有著「隱形的控制黑手」在操控著一切。只有讓這個黑手被看見、被警覺，世界的經濟結構、遊戲規則以及公平的分享才有可能，也正因此，這本重要的著作實在值得我們反思啊！

（作者為文化評論家）

推薦序

全球化下的正義之聲

葉匡時

自從美國前總統雷根與英國前首相奈契爾夫人掀起自由化的經濟浪潮之後，過去二、三十年來，全球化似乎是個擋不住的趨勢，世界各國的政要與菁英幾乎都在擁抱全球化與自由化的教條。然而，一九九九年年底，世界貿易組織（WTO）在西雅圖召開會議時，卻發生有史以來最大的「反全球化」（anti-globalization）示威，幾乎造成WTO流會，爾後，反全球化的事件時有所聞。依照西方先進國家的政要菁英以及主流經濟學家的看法，全球化與自由化理應有助於發展中國家的經濟成長，那為什麼反全球化的事件與討論似乎方興未艾呢？

如果「全球化」指的是全球各地愈來愈整合、經濟愈來愈平等，貧窮國家人民能夠有更多的機會到先進富裕國家發展，我相信沒有人會反對全球化。但過去二、三十年全球化的結果，卻頗有爭議性。許多反對全球化的人士認為，目前的全球化只是西方強權把有利於自己資源與發展的規則，強加在落後國家上，假藉著解決落後國家的貧窮、健康等問

題，進行掠奪重要資源之實。但真相是什麼呢？

受到美國主流媒體影響與左右，台灣的政要菁英以及學者普遍都對全球化與自由化抱持著正面的看法，我個人基本上也抱持著這樣的立場。但進一步想，至少在短期內，在全球化過程中，最先的受益的一定是統治階級或社經地位較高的族群；弱勢族群常常是全球化的犧牲者。問題是，受益者是否願意讓犧牲者分享他們的獲益呢？例如，台灣在加入WTO之後，農產品價格大跌，一般消費者或許享受到好處，但農民卻受到很大的傷害，但是，農民普遍是弱勢族群，不知道怎樣爭取或保護自己的權益，也不知道怎樣進行自我轉型，於是才有為農民請命的「白米炸彈客」楊儒門。

自由化陷入「叢林資本主義」

資本主義下的「自由化」其實需要一套完整縝密的統理體制（governance），包括文化、風俗、法規、政府效率等等。如果一個社會缺乏這套縝密的體系，自由化非常容易陷入「叢林資本主義」，強凌弱、富削窮的現象將層出不窮。西方強權加諸在落後國家的「全球化」與「自由化」之所以會產生嚴重的貪污腐化與特權橫行的問題，正是因為落後國家並不具備這套縝密的體制。然而，西方強權卻無視這個基本條件，強迫落後國家全球

化、自由化，無非是為了維護自己的基本利益。

《新帝國遊戲》這本書可以說是約翰·柏金斯 (John Perkins) 在二〇〇四年出版震撼世人的暢銷書《經濟殺手的告白》的續集，主要的內容就是描述或探討國際強權、金融機構以及多國公司怎樣藉著全球化與自由化之名，對貧窮落後國家進行豪取強奪。當我看完這本書，一如看過前一本書一樣，心情極為複雜與難過；同時，也讓我一直在反省我們的管理學術界所大力提倡的「全球化」、「自由化」、「民營化」等堂而皇之的名詞，是否是西方強權在剝削貧窮落後地區的幫凶。觀照過去十年，台灣在全球化與自由化的大帽子下，進行一次、二次金改，其結果卻是嚴重的國有資產流失以及大財團壟斷金融體系，這樣的全球化與自由化究竟是台灣之福還是台灣之禍呢？

人性是貪婪的、自私的，因此，本書所描述國際強權的強盜行為以及落後國家統治階級的貪腐行為，並不稀奇。但另一方面，人性也有光明的、公正的一面，所以才有這麼多作者願意步柏金斯之後，合寫這本書來告誡世人，不要成為國際強權的幫凶。這本書的最後一章，教導我們要怎樣發揮個人的力量，導正國際強權以及多國公司的不義行為，不僅值得一讀，更有具體的行動綱領，要我們「化悲憤為力量」。寫到這裡，我們在痛恨西方強權之餘，也要佩服西方社會還是有很多正義之士。他們願意甘冒自己前途風險，挺身而

出，對不公不義發出鏗鏘的不平之鳴，為人類最崇高的理想奮鬥。我認為這本書應該是所有管理系學生的必讀書，當我們汲汲營營的學習賺錢時，也該好好反省一下，我們是否在強化這本書所揭發的不公不義行為呢？

(作者為中山大學企管系系主任兼 EMBA 執行長)

2 推薦序 全球經濟的隱形黑手與殺手

8 推薦序 全球化下的正義之聲

南方朔
葉匡時

17 導 讀 經濟殺手的新告白與真相揭露

約翰·柏金斯 (John Perkins)

《經濟殺手的告白》作者柏金斯敘述他如何從帝國僕人角色，轉變為替被剝削者發聲的角色，並說明他何以催生《新帝國遊戲》，揭露更多全球化的黑暗面。

33 第1章 全球帝國：掌控網絡

史帝芬·海雅特 (Steven Hatt)

二十一世紀的金權帝國，使用十九世紀帝國掌控殖民地的舊招，以財務、政治與軍事手段，讓第三世紀國家深陷其中。這套網絡究竟如何形成？

55 第2章 放款與依賴的陷阱

山姆·葛溫 (S. C. Gwynne)

年輕的銀行家代表一家野心勃勃的美國銀行，向開發中國家兜售貸款。不該國家風險，不願還債能力，只要把錢貸出去就能坐擁高薪。且看全球金融體系如何因此感染瘟疫……。

71 第3章 賺錢：境外銀行的世界

約翰·克里斯汀生 (John Christensen)

境外，租稅的天堂，各種賺錢——逃稅、回扣、佣金、外逃資本、販毒所得等款項的避風港。曾在英屬澤西島擔任政府經濟顧問及信託公司主管的作者，揭開稅制導致的不公平競爭，並解釋何以這種黑色經濟已成國際企業權貴的必需品。

101 第4章 國際商業信貸銀行的雙面遊戲

露西·柯米薩 (Lucy Komisar)

國際商業信貸銀行為美國中情局走私軍火，同樣也為販毒集團和恐怖組織服務。該行曾創下史上金額最高的銀行詐欺案，詐取存款人超過一百億美元。他們如何仰仗高層人脈胡作非為卻安然無事？

129 第5章 廉價手機的人力成本

凱薩琳·柯恩 (Kathleen Kern)

過去十年，剛果民主共和國境內民兵部隊和軍閥為爭奪自然資源而發生內戰，四百萬人為之喪生，一些爭取當地礦產以便製造手機和筆記型電腦的跨國企業至少是間接助長了這樁悲劇。每一個手機使用者都是這帝國遊戲的一環。

- 149 **第6章 非洲新爭奪戰中的傭兵**
安德魯·羅威爾 (Andrew Rowell)
詹姆斯·馬里歐 (James Marriott)
一名英國退役軍官受僱保護奈及利亞的殼牌石油公司油井設備，卻遭當地民兵部隊俘虜為人質。看似一則不起眼的國際新聞，深究其實，卻反映出金權帝國掠奪資源的醜陋面貌。
- 171 **第7章 經濟殺手搶奪伊拉克油礦**
葛雷格·穆提特 (Greg Nuttitt)
一切都是為了石油。這名殺手藏身於美國一個非營利的研究與教育基金會中，積極推動以「生產分享協議」形式開採伊拉克石油。此舉形同掠奪，將使伊國損失數千億美元。伊拉克人如何回應？
- 197 **第8章 世界銀行與千億美元的疑問**
史帝夫·柏克曼 (Steve Berkman)
世界銀行長期在開發中國家推動舉債型經濟發展策略，且提供數千億美元貸款，推動建設發展，作者以內幕調查者身份披露，世界銀行的管理疏失造成約一千億美元進了貪腐權貴者的口袋。
- 219 **第9章 菲律賓·世界銀行·向下沈淪**
愛倫·奧古斯汀 (Ellen Augustine)
從世界銀行流出的八百多份文件說明了世界銀行如何資助菲律賓前總統馬可仕，並使菲國成為多國企業出口導向發展策略的實驗樣板，其結果是非國民主政治與經濟發展皆遭浩劫。
- 241 **第10章 輸出破壞**
布魯斯·理奇 (Bruce Rich)
出口信貸機構肩負的使命是：促進本國企業的出口業績。為此，這類機構已悄悄變成經濟殺手遊戲中最大的參與者，為軍火購買、核電廠興建和環境破壞者提供融資。信貸機構如何壯大金權帝國？
- 265 **第11章 減輕債務的幻象**
詹姆斯·亨利 (James S. Henry)
針對開發中國家實施的各種債務減免方案動輒減債數百億美元，但其實多數債務國家每年償債支出占國民所得比率愈來愈高，且伴隨減債而來的嚴苛條件更使其舉步維艱。本文深入分析減債實際成效，說明窮國為何難以翻身。
- 323 **第12章 全球起義：反抗網絡**
安東妮雅·胡哈茲 (Antonia Juhasz)
一個個「經濟殺手」挺身而出，並不是為了求得原諒，而是期望世人能採取行動，減輕帝國帶來的不公不義。作者建議有識之士加入全球正義運動，以身體力行的具體步驟，對抗企業全球化，並找到創造美好世界所需要的力量。

導讀

經濟殺手的新告白與真相揭露

約翰·柏金斯 (John Perkins)，一九七一年至一九八一年擔任 Chas. T. Main 國際顧問公司首席經濟學家暨經濟與區域規劃部門經理，但其實扮演經濟殺手角色。九一一恐怖攻擊事件後，良知促使他揭露那一段陰暗經歷，且在二〇〇四年出版《經濟殺手的告白》(Confessions of an Economic Hit Man)，此書名列《紐約時報》暢銷書排行榜二十五週，迄今全球銷售量逾五十萬本。柏金斯在離開 Chas. T. Main 公司後，曾創辦一家替代能源公司，目前專事寫作與演講，倡導擴展個人良知及改變組織與機構，促進和平與繁榮。

我

在《經濟殺手的告白》一書的開場白中描述個人職業生涯中的一段親身經歷：

「經濟殺手」(economic hit men, EHM) 是酬勞優渥、專門在全球各國詐取龐大錢財的專業人士，他們透過世界銀行、美國國際開發署 (U.S. Agency for International Development, USAID) 和其他國際「援助」組織，將錢匯入大企業的金庫，或少數掌握地球天然資源的家族口袋。他們的手段包括不實財報、操弄選舉、賄賂、勒索、性，甚至謀殺，他們玩弄的把戲就和帝國的歷史一樣古老，然而在全球化時代，這把戲有了令人駭然的新面貌。

我知道這些內幕，因為我就是——一名經濟殺手。

《經濟殺手的告白》在二〇〇四年十一月初出版後，我參加許多電視節目、電台節目、及其他演講與活動，主持人幾乎都用這段話向觀眾、聽眾及與會者介紹我。經濟殺手的事實震驚美國及其他許多國家的讀者，許多人告訴我，這本書促使他們採取行動，讓這世界變得更好。

我當初並未預料到《經濟殺手的告白》會激起如此大的迴響。我花了很多時間才鼓起勇氣，決定出版那本書，但出書過程並不順利。

二〇〇三年底之前，《經濟殺手的告白》的原稿已送往多家出版社傳閱，儘管許多人稱許它「引人入勝」、「極富張力」、「必須揭露的情節」，但總計有二十五家出版社讓我吃了閉門羹。我和經紀人判斷，全都是因為這本書太反「金權政體」，知名出版公司太受制於那些政治與企業權貴，故而不願意出版此書。「金權政體」(corporatocracy) 是我在那本書中提出的概念，指的是一群權高勢重的人，他們經營全球最大的企業、最強大的政府、史上第一個真正的全球帝國。

最後，勇氣十足的獨立出版社博瑞科勒出版公司 (Bernet-Koehler) 接受了這本書。《經濟殺手的告白》在問世第一週，就衝上亞馬遜書店暢銷書排行榜第四名，接著在每一個知名暢銷書排行榜上都盤踞許多週。短短不到十四個月，這本書就已翻譯成二十種語言，好萊塢一家知名公司還買下電影版權。

儘管如此，美國主要媒體仍然拒絕討論此書，也絕口不提我在書中使用的一些關鍵詞如「經濟殺手」(economic hit men)、「金權政體」、「豺狼」(Jackal) 等，儘管這些詞已出現在大學授課大綱。為什麼？

我的經紀人、公關、家人、朋友、博瑞科勒出版公司以及我，可能永遠也不知道這個問題的答案，但我們確知的是，幾位聞名全美的記者曾打算講評那本書，最終卻都打了退堂鼓。一家電視公司說服我從西岸的巡迴演講行程中抽出時間，搭機飛到紐約，當我在門口等候電視公司派來接送的禮車，卻接到電視公司一名員工來電取消錄影。媒體總是提出以下問題：「你能證明有其他『經濟殺手』的存在嗎？」「有其他人寫過這種事嗎？」「有其他知名人士透露過類似訊息嗎？」

不是指控，是事實

這些問題的答案當然是肯定的，《經濟殺手的告白》所描述的每一重大事件，都有其他作者詳細討論過：美國中央情報局推翻伊朗民選總理摩薩德（Mohammed Mossadegh），受西方大石油公司操控的巴勒維（Shah Reza Pahlavi）復辟取代摩薩德，實行殘暴統治；沙烏地阿拉伯的洗錢事件；派遣「豺狼」暗殺厄瓜多爾總統羅多斯（Jaime Roldos）和巴拿馬總統杜里荷（Omar Torrijos）；石油公司和亞馬遜河區傳教團體之間的勾結；貝泰工程營造集團（Bechtel）、哈里伯頓能源工程公司（Halliburton）和其他美國企業所從事的國際活動；美國入侵巴拿馬，捉拿巴國總統諾瑞嘉（Manuel Noriega）；推

翻委內瑞拉總統查維茲（Hugo Chávez）的改變……。上述這些事件以及《經濟殺手的告白》所提到的其他事件，全都有公開記錄。

對於我所述之事——經濟預測遭人扭曲以達政治而非經濟目的、外援淪為大企業工具而非拯救貧窮的手段，有些自命權威者批評是「激進派的指控」。但這些違反經濟與援助目的之事早有許多人提出批判，包括前世界銀行首席經濟學家暨諾貝爾經濟學獎得主史迪格里茲（Joseph Stiglitz），他在著作《全球化的許諾與失落》（*Globalization and Its Discontents*）中寫道：

為使國際貨幣基金組織（IMF）的專案看起來有效，為使數字好看，他們必須調整經濟預測，但許多使用者並不知道這些數字不同於一般經濟預測，那些國內生產毛額的預測並非採用精確的統計模型，甚至也未使用經濟專家的最佳估計，而只不過是該組織專案談判中的一部分……。

義正詞嚴的「全球化」往往只是以新的國際融資獨裁專政取代舊的國家權貴獨裁專政……。對無數人民而言，全球化並未拯救他們，他們失去了工作，生活變得更沒有保障。

在二〇〇四年底與二〇〇五年初，我出席《經濟殺手的告白》的巡迴簽名會時，有時會聽到讀者提出一些反映主流媒體觀點的問題，但到了二〇〇六年初，這類提問就明顯減少。顯見在一年之中，讀者已變得更精明，愈來愈多人懷疑主流媒體和金權政體沉瀆一氣，因為金權政體是許多主流媒體的東家，或至少是他們的廣告客戶。我雖樂見有人把社會大眾的態度轉變歸功於《經濟殺手的告白》，但實際上，還有許多其他貢獻者，包括：史迪格里茲的《全球化的許諾與失落》、科登 (David Korten) 的《當企業統治世界》(When Corporation Rule the World)、杭士基 (Noam Chomsky) 的《霸權或生存》(Hegemony or Survival)、詹華 (Chalmers Johnson) 的《帝國的悲哀》(The Sorrows of Empire)、佛克斯 (Jeff Faux) 的《全球級戰爭》(The Global Class War)、胡哈茲 (Antonia Juhasz) 《布希議程》(The Bush Agenda)、以及電影「疑雲殺機」(The Constant Gardener)、「諜對諜」(Syriana)、「盧安達飯店」(Hotel Rwanda)、「晚安，祝你好運」(Good Night, and Good Luck)、「慕尼黑」(Munich) 等。近年來，美國民眾接觸到許多新揭露的事實，我的著作絕不是荒漠中唯一的聲音。

不過，儘管有這麼多證據顯示金權政體已創造出世界上第一個真正的全球帝國，對無

數人加諸愈來愈大的不幸與貧窮，破壞自決、正義與自由，但主流媒體卻依然漠視。為取悅高高在上的有錢人和企業主管，許多記者在我的公關人員和他們接觸時，總是問：「沒有任何『客觀的』研究者可證明你所說的事？」

博瑞科勒出版公司和我皆認為，對這類問題的最佳回應應該是出版一本包含許多作者的文集，進一步揭露經濟殺手的世界及其運作內幕。因此我們決定出版《新帝國遊戲》。

第三世界繼續受苦

在《經濟殺手的告白》中，我談的是一個根源於冷戰時代美蘇角力衝突的世界，我加入的那場戰爭結束於一九八一年，幾乎是四分之一世紀之前。自那時起，尤其是自蘇聯瓦解後，帝國的發展已經有所改變。現在的世界變得更加多極化、更重商主義，中國及歐洲崛起，和美國抗衡，多國企業的利益超越任何特定國家的利益，成了主導力量。現在有新的多國機構和貿易協定，例如世界貿易組織 (WTO) 和北美自由貿易協定 (NAFTA)，有新詮釋的意識型態與計畫，例如新自由主義和 IMF 強制施加的結構性調整及限制條件。但有一件事依舊不變：第三世界的許多人繼續受苦，他們的未來比一九八〇年代初期更悲慘。

四分之一世紀以前，我自認是一個在冷戰時代為了美國資本主義利益，圖謀掌控開發中國家利益的經濟殺手，如今，經濟殺手的遊戲更複雜，其貪腐更無所不在，其運作更深入世界經濟與政治的根本。如今，經濟殺手的類型更多，扮演更多樣角色，他們光鮮亮麗的辦公室裡實際上執行的是洗錢和逃稅作業，各種活動實際上是導致無數人死亡的經濟戰罪行。

編輯這本文集的障礙之大，可想而知。多數經濟殺手認為，談論他們的工作有害無利，他們當中有許多人仍在職，至於那些金盆洗手者，多半從過去雇主那兒領了退休金、顧問費和其他福利，他們知道，揭密者通常得面對排山倒海而來的力量，那些保護著多國企業、全球銀行、政府國防部與國安局、國際機構以及操縱這些組織之少數權貴的力量。

近年來，那些欺騙一般老百姓的人已變得更狡猾了，五角大廈解密檔案和水門案使當局了解到記錄細節的危險。安隆 (Enron)、安達信 (Arthur Andersen) 與世界通訊 (WorldCom) 醜聞，以及最近美國中情局因使用竊聽、「非常規引渡」(extraordinary rendition，指在未經法院聽審或正常引渡程序下，把在其他國家逮捕的嫌犯送往第三國嚴刑逼供以取得情報) 手段而被控等，使主事者更加留心銷毀相關文件證據。這對「說實話」形成了巨大的威嚇力量，若膽敢揭露金權政體，就得小心將遭到「謀殺」——就算不

是賞以子彈，也可能在財務或名譽上受害。

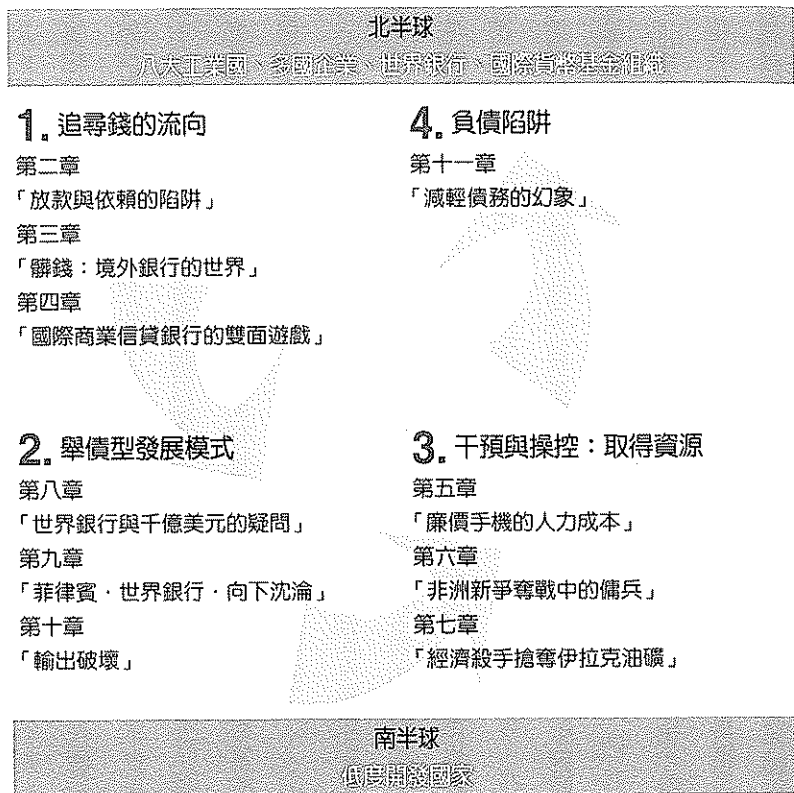
此外，懺悔告白，開啟自己的靈魂供大眾檢視，這可不是什麼有趣的事。雖然，大多數人都不願意把自己視為貪腐、懦弱或不道德者，可是，在敘述經濟殺手生涯時，你很難漠視自己的這些層面，就我個人而言，這可能是我做過極少數幾件最困難的事之一。

我和博瑞科勒出版公司創辦人暨執行長史帝夫·皮爾桑提 (Steve Piersanti) 討論過這些障礙，我們很快就決定：若《經濟殺手的告白》能向社會大眾發出如此強烈的訊息，那麼更多的告白故事及納入觀察家的客觀分析評論，或許能感召更多人，激發他們採取行動，促使這個全球帝國轉向。

史帝夫負責尋找編輯，這名編輯同時要擔任偵探工作——尋找撰文人選，並說服他們基於對國家、家庭以及後世子孫的忠誠而參與這本書。在經過綿密的挑選過程後，我們決定選擇史帝芬·海雅特 (Steven Hiett) 擔任本書編輯。

海雅特是專業編輯，但他也有長期的社會運動經驗，最早是反越戰，後來籌組教師工會，此外，他也在思研科技研發有限公司 (Stanford Research Institute) 工作多年，該院曾隸屬美國史丹福大學，現為一個非營利的智庫暨顧問組織，專門服務全球各地的多國企業和政府機構，曾和貝泰工程營造集團 (Bechtel)、美國銀行 (Bank of America) 及經濟殺

圖表 1-1 全球帝國的金錢與權力流向



· 山姆·葛溫
(S. C. Gwynne) 進入美國克利夫蘭信託公司 (Cleveland Trust) 後不久，就踏入國際銀行業務領域，他在此見識到：銀行放款跟貸款人的償還能力無關。在「放款與依賴的陷阱」一文中 (見五五頁)，他敘述企業貪腐文化——債務國當地權貴和國際銀行建立彼

手世界的其他參與者密切往來，史帝芬曾形容他在該公司的研究報告撰寫工作，基本上就是「金權政體自說自話」。

這本文集的出版後來獲得《紐約時報》的支持，該報在二〇〇六年二月十九日的週日商業版第一頁刊登了一篇報導《經濟殺手的告白》的文章。我相信，紐時編輯對我的生涯和我在書中所述情節做過調查且確認，不過，我懷疑，他們之所以刊登那篇報導，主要是因為其他經濟殺手和研究人員決定為這本文集撰稿。

帝國金錢與權力流向

本書揭露的經濟殺手事件發生在許多國家，每一個事件都顯示有人在打造一個違反美國民主與平等原則的帝國。本書章節是依照全球帝國的金錢與權力流向安排 (見左頁圖表)：第一世界向第三世界提供貸款，髒錢經由海外祕密帳戶流回第一世界，標榜減輕貧窮的舉債型經濟發展模式 (debt-based development model) 失敗，借貸國累積大筆無力償還的外債，全國經濟被 IMF 破壞，第一世界藉軍事干預及操縱，取得第三世界國家的資源。海雅特在第一章綜觀第一世界企業與機構統治全球經濟的掌控網絡，其餘各章摘要如下：

此互惠的關係，而債務則由一般百姓負擔償還。

· 約翰·克里斯汀生 (John Christensen) 在境外租稅天堂澤西島 (Jersey, 位於英吉利海峽群島) 的一家信託公司工作，這工作使他置身經濟殺手世界的核心——助人逃稅、洗錢、和資本外移的全球境外銀行產業。在「髒錢：境外銀行的世界」一文中 (見七一頁)，他揭露那個從第三世界 (和第一世界) 人民偷走巨額財富的體制如何運作，並描述他為何決定脫離這一切。

· 國際商業信貸銀行 (Bank of Credit and Commerce International, BCCI) 曾為境外地下銀行業要角長達二十年，它為客戶提供非法交易，一窺其祕密客戶名單，可真會令人大吃一驚：美國中情局、哥倫比亞梅德林 (Medellin) 販毒集團、九一一恐怖攻擊主嫌賓拉登 (Osama bin Laden) 及其所屬蓋達組織 (al-Qaeda) 等。在「國際商業信貸銀行的雙面遊戲」一文中 (見一〇一頁)，露西·柯米薩 (Lucy Komisar) 記述這家銀行的快速崛起與衰亡，以及虧欠存款戶一百多億美元的破產案。

· 剛果民主共和國是世界上最貧窮的國家之一，過去十年，內戰至少奪走四百萬人性命，但其實西方多國企業提供資金給民兵部隊和軍閥，以取得剛果境內的黃金、鑽石和手機原料鈷鉍鐵礦。在「廉價手機的人力成本」一文中 (見一二九頁)，凱薩琳·柯恩

(Kathleen Kern) 帶領我們目睹剛果人為了替消費者供應廉價手機而付出的昂貴代價。

· 預期未來十年，美國有大约三〇%的石油供應將來自非洲，但美、英兩國將和中國競相取得這些油藏。非洲當地族群積極爭取從這筆龐大新財富中分一杯羹，並防止家園遭到環境破壞。在「非洲新爭奪戰中的傭兵」一文中 (見一四九頁)，安德魯·羅威爾 (Andrew Rowell) 和詹姆斯·馬里歐 (James Mariott) 敘述一名原籍英國的保全人員在奈及利亞參與這場石油與權力爭奪戰的親身經歷。

· 根據估計，伊拉克擁有全世界第二大石油藏量，取得伊拉克的石油一直是美國外交政策的重點之一。第二次美伊戰爭後由美國扶植成立的伊國佔領政權正打算和美、英公司簽定石油生產分享協議 (production-sharing agreements)，這將使伊拉克人民損失原本可用以重建國家的兩千億美元。在「經濟殺手搶奪伊拉克油礦」一文中 (見一七一頁)，葛雷格·穆提特 (Greg Muttitt) 揭露在此豪奪行動背後的經濟殺手。

· 一位賴比瑞亞人問世界銀行職員史蒂夫·柏克曼 (Steve Berkman)：「你把錢帶來了嗎？」顯然期望柏克曼交出一袋現金。在「世界銀行與千億美元的疑問」一文中 (見一九七頁)，柏克曼披露世界銀行如何及為何放任貪腐權貴竊取開發援助基金。

· 菲律賓是世界銀行在一九七〇年代推動「舉債型經濟發展與現代化」模式的展示樣

板，在「菲律賓·世界銀行·向下沈淪」一文中（見二一九頁），愛倫·奧古斯汀（Ellen Augustine）敘述美國如何以龐大貸款來扶植馬可仕（Marcos）獨裁政權，在這當中，世界銀行是供輸這些貸款的渠道。

· 出口信貸機構（export credit agency，ECA）只有一項工作：使貧窮國家更容易購買放貸國的企業出口給他們的產品與服務，使放貸國的企業賺錢。在「輸出破壞」一文中（見二四一頁），布魯斯·理奇（Bruce Rich）揭露出口信貸機構的隱秘世界，以及他們如何幫助放貸國企業把核能電廠賣到缺乏管理核電廠能力的國家，且把軍火銷售到受戰爭蹂躪的地區，導致一場場浩劫。

· 八大工業國財政部長在蘇格蘭格蘭伊格斯（Glencages）舉行的高峰會上宣佈對十八個第三世界國家減免四百億美元債務，但曾任職國際銀行的詹姆斯·亨利（James S. Henry）在「減輕債務的幻象」一文中（見二六五頁）分析，這些國家實際獲得的債務減免非常有限，他並探究為何仍然有這麼多國家陷入西方國家設下的負債陷阱裡。

讀者可以依自己的興趣選讀上述各章後，再讀安東妮雅·胡哈茲（Antonia Juhasz）撰寫的最後一章「全球起義：反抗網路」（見三三三頁），看看自己如何略盡棉薄之力，對抗金權政體的全球操控。

在閱讀時，請思考並感受文中所述行動對於整個世界及後代子孫的影響，請讓心底的熱忱浮出，迫使自己採取行動，就從今天起，重建遭金權政體破壞的世界。

本書各章扼要說明經濟殺手用以創造世上第一個全球帝國的各種工具，但這些只不過是政治與企業權貴假利他之名的諸多惡行的簡述而已。在二次大戰後，我們這些經濟殺手把美國變成一個全球帝國，且把極權主義粗暴手段加諸其他資源豐富之國的人民身上。

行動！行動！

在閱讀本書後，你將更了解為何許多世人畏懼或痛恨我們。在金權政體的政策下，全球平均每天有兩萬四千人死於飢餓，還有數千人（大多數是孩童）死於可以醫治但他們無力負擔醫藥的疾病。全世界有超過一半的人口每天生活費不到兩美元，在大多數地區，這筆金額絕不足以支應最基本的必需品。基本上，美國的經濟制度仰賴的是令人聯想到奴隸的現代版人力剝削。

我們必須終結這種情形，若不改變經濟殺手造成的嚴重景況，我們的子孫將不會承繼一個穩定、安全、永續的世界。

我懇請每一位讀者立志創造更美好的世界，不僅是為了自己，也為了後代子孫，每天

至少採取一項行動，向理想目標邁進。你可以寫信或電子郵件給報刊雜誌、民意代表、朋友、企業；在電台節目中叩應，表達意見；在購物時特別留意，不買那些以現代奴隸剝削方式生產的廉價品；支持保護環境、捍衛人權、對抗飢餓與疾病、改善世界的非營利事業組織；擔任志工；到學校去教孩子；在社區街坊成立討論團體等。只要發揮想像力，你就會發現，可以採取的行動太多了，我們全都有那份才能與熱情，最重要的是：起而行動！

有一件我們每個人都能做到也必須做的事：教育自己和周遭人。民主制度的基礎是有知識的選民，若不知道我們的企業和政治領導人正以經濟殺手破壞美國憲法中的立國精神，我們的民主制度就不是真正的民主制度。

此外，每當你讀到、聽到或看到一些國際事件的報導時，請抱持懷疑心態，切記，大多數媒體的東家是金權政體，或仰賴金權政體的財務撐腰，因此，你應該深入挖掘真相。

對於這個全球帝國，你我選擇採取的回應行動，將決定地球的未來。我們要繼續剝削他人，最終可能導致人類自我毀滅，或是創造一個讓後代子孫驕傲承繼的世界？

這個選擇操之在我手中。

第一章

全球帝國：掌控網絡

史帝芬·海雅特 (Steven Hiatt)，專業編輯及作家，社會運動經驗豐富，曾為反越戰行動編輯地下報紙，後來擔任社區大學教師，並籌組教師工會，現任舊金山灣區出版專業人士合作組織「編輯專業服務」(Edicetera)會長。他曾在思研科技研發有限公司 (Stanford Research Institute) 負責編輯研究報告，該公司曾隸屬於美國史丹福大學，現為獨立的非營利智庫兼顧問組織，專門為多國企業、政府機構和私人基金會提供研發服務，與貝爾工程營造集團 (Bechtel)、美國銀行 (Bank of America) 和其他經濟殺手世界的參與者往來密切。海雅特在一九八七年離開思研公司，為「左頁」(Verso)、「新出版公司」(The New Press) 等左派或專為弱勢族群發聲的出版社編輯書籍，編輯作品豐富，包括《壁爐火：美洲的激進政治活動》(Fire in the Hearth: The Radical Politics of Place in America) 等。

無止盡的財產累積必須以無止盡的權力累積為基礎。

（政治哲學家漢娜·鄂蘭（Hannah Arendt）

「一九〇三年六月，美國總統布希在宣告美軍達成在伊拉克行動的使命後，告訴歡欣鼓舞的西點軍校學生：「美國並無侵略他國領土野心，我們無意建立一個帝國。」但當時新保守主義權威學者如尼爾·佛格森（Niall Ferguson）、查爾斯·克勞沙默（Charles Krauthammer）等人倡言，美國必須認知它在世界扮演的實際角色，他們鼓勵布希帶領美國「從一個非正式帝國轉型為正式帝國」。柏林圍牆倒塌後出現的世界新秩序，難道已繞回新帝國紀元了嗎？」

一九四五年，同盟國的勝利確認了大西洋憲章（Atlantic Charter）中聲明的人民自決，似乎也顯示殖民帝國時代的終結，亞洲、非洲和中東的殖民地人民在一九四〇至一九四一年間看到英國、法國及荷蘭的軍隊被打敗，知道歐洲帝國強權如今既沒有軍力，也沒有財力實行其長久以來的殖民統治。另一方面，美國和蘇聯這兩個強權似乎站在反帝國主義立場，美國長期追求「門戶開放政策」，主張開發中國家的獨立；蘇聯自一九一七年誕生後向來譴責帝國主義，而其領導的共產主義運動也在部分殖民世界廣獲認同。

當時在全世界各地，民族自決是抵擋不住的歷史潮流，西方強權國家面臨的難題是如何因應此趨勢。第三世界的新領導人將自行掌控國家資源以建設本國的產業嗎？或是更糟糕的情形——他們將和蘇聯結盟，或發動民族主義運動以為共產黨的掌權鋪路？

對英、法等西歐國家而言，失去殖民地的資源和市場是極大的損失，他們原打算強迫殖民地資助他們在戰後重建，現在他們因二次大戰而耗弱的經濟只能夠緩慢復原。美國方面則是擔心殖民地的獨立運動會削弱其歐洲盟邦，導致蘇聯在歐洲的影響力擴大。美國企業界領袖擔心戰後經濟將重返一九三〇年代的大蕭條，因此，他們急切維護在海外的資源，並積極開拓新的海外市場。

一九五〇年代發生於伊朗、瓜地馬拉和埃及的事件，寫下西方國家政策的新轉變，「第三世界」這個名詞於焉出現。一九五一年，伊朗民選總理摩薩德把該國的石油產業收歸國有化，在此之前數十年，伊朗境內石油開採一直是由英伊石油公司（Anglo-Iranian Oil Company，後改名為英國石油公司（British Petroleum）經營。獲《時代雜誌》評選為一九五一年年度風雲人物的摩薩德是一位民族主義者，想當然爾，他對英國在二十世紀初長期壟斷伊朗油產的情形非常憤慨，伊朗境內石油獲利的九二%由英伊石油公司囊括。當時邱吉爾連任英國總理不久，決心對抗摩薩德發動的挑戰，重建英國的財政與威望，他下令封

鎖波斯灣，阻止伊朗輸出石油，並說服美國加入抵制伊朗貿易的行動。

但英、美兩國當時不可能發動更激烈的行動，因為他們必須把主要心力投入韓戰，同時，蘇聯介入支持伊朗，構成威脅，因此英美必須採取較微妙的方法，於是，美國中情局策劃由老羅斯福總統的孫子克米特·羅斯福（Kermit Roosevelt）指揮的「阿傑斯行動」（Operation Ajax）。第一步是製造政治紛亂以破壞對摩薩德的政治支持，最後，軍方在一九五三年八月採取行動，摩薩德被捕，新總理上任，巴勒維國王（Shah Reza Pahlavi）復辟，伊朗的石油產業再度民營化。不過，美國對巴勒維提出報答其伸援的要求：英國「石油公司必須讓數家美國的石油公司分享伊朗油田。美國軍方和外交政策領袖對此行動的成功甚為雀躍，他們只花相當低的政治、軍事和財務成本，就收復了伊朗的石油資源。

這種警察帝國間接做法的下一個測試地點在瓜地馬拉。一九五二年五月，瓜地馬拉總統阿本茲（Jacobo Arbenz）宣佈土地改革計畫，把所有地主名下未使用的土地收歸國有，其中最受影響的是瓜國最大地主——來自波士頓的聯合水果公司（United Fruit Company）。阿本茲期望這項改革方案能使瓜國農民和鄉村勞動者變成擁有自己土地的獨立小農，但對當時的美國艾森豪政府而言，這種理念似乎太激進，尤其，當時美國國務卿杜勒斯（John Foster Dulles）和他擔任中情局局長的弟弟艾倫·杜勒斯（Allen Dulles）皆

為聯合水果公司董事會成員，自是無法坐視阿本茲的這項計畫。阿本茲在一九五四年六月的一次政變中被推翻，約有一萬五千名支持他的農民在這場政變中被殺。

在外國以祕密行動成功干預伊朗和瓜地馬拉後，一九五六年的蘇伊士運河危機顯示這種舊式直接干預作風的危險性。埃及總統哥梅爾·納瑟（Gamal Abdel Nasser）在一九五六年七月宣佈把蘇伊士運河收歸國有，當時這條運河是埃及的一項重要國家資源，但掌握在歐洲投資人手中，納瑟希望以運河的經營收入來支付他雄心萬丈的亞斯旺大水壩（Aswan High Dam）計畫。納瑟的計畫惹惱了幾個國家：第一個是英國，埃及以前是英國的殖民地，蘇伊士運河當時是由一家英國公司經營；第二個國家是法國，因為納瑟支持一九五四年起和法國對抗的阿爾及利亞反抗軍；第三個國家是以色列，以國想和支持巴勒斯坦的阿拉伯國家算帳。以色列在一九五六年十月二十九日入侵埃及，英國和法國很快佔領蘇伊士運河區。

這種訴諸直接軍事干預的行動為美國帶來一個大問題，艾森豪政府當時正在應付蘇聯介入匈牙利以推翻改革者艾姆瑞·納吉（Imre Nagy，納吉領導匈牙利人民，要求蘇聯從匈牙利撤軍而遭到蘇聯鎮壓）的行動，美國希望利用匈牙利危機來破壞共產主義的號召力，而西方國家對蘇伊士運河的干預行動卻讓美國難以維持一貫立場，因此美國施壓英國

撤出，西方國家的干預行動瓦解，凸顯了舊殖民強權已虛弱的事實，加速殖民地自治化，也提高了美國在第三世界的聲望。

冷戰時期的殖民地自治化 vs. 掌控

絕大多數非洲、亞洲和拉丁美洲的新興獨立國家都生產初級產品如糖、咖啡、橡膠、錫、銅、香蕉、可可粉、茶葉、黃麻、棉花等。不論是農作物或礦產，都賣到歐洲及美國公司支配的市場上，通常是在紐約或倫敦交易所買賣，在歐洲或北美的工廠加工生產。

當第三世界領導人開始對自己的國家負起責任時，他們受美國與西歐當代思潮影響，採用由本國政府主導的經濟發展方法。通常，那些殖民地政府過去高度參與經濟發展規劃與管制，新的領導人如迦納的克魯瑪 (Kwame Nkrumah)、印度的尼赫魯 (Jawaharlal Nehru)、塞內加爾的桑戈爾 (Léopold Senghor)，都在歐洲受教育，受到社會主義和社會民主計畫思維的影響。再者，新獨立的國家在本身缺乏能領導經濟發展的創業家階級下，展開經濟發展的旅程。

因此，不意外的，許多新興獨立國家著重大型計畫——可啟動經濟轉型且可宣示政績的政府開發計畫，例如迦納在一九六〇年代初期推動的「伏塔河計畫」(Volta River

Project)，於伏塔河上興建阿科松博水壩 (Akosombo Dam)，形成世界最大的人工湖，並興建煉鋁工廠，以利用該國的鋁氧石資源。此外，大多數新興獨立國家也採進口替代政策，發展本地產能，以替代來自歐洲及北美的昂貴進口品。但這些發展計畫都需要仰賴銀行、出口信貸機構或類似世界銀行這種國際開發組織提供龐大融資。

在此背景下，西方強權國家面臨一個問題：如何保有原先管道，取得第三世界資源與市場？殖民地國家的獨立為西方國家提供既擺脫直接統治成本（治理、制訂政策和開發）同時又保有帝國所有益處的機會，但那些國家的獨立也帶來危險：亞洲、非洲和拉丁美洲國家可能變成自身經濟的主宰者，竭盡所能發展本身經濟。此外，還存在著其他發展模式，古巴和越南就是最明顯的例子。最重要的是，帝國並非只是從拉丁美洲進口石油、咖啡，或從非洲進口銅、可可粉，而是以對西方國家有利的價格進口這些東西——實際上是由先前的殖民地補貼過去統治他們的國家。不論是直接統治或施間接影響力，帝國都不是單純的掌控殖民地，而是為了本身或至少是為了統治階層的利益而剝削外國土地與人民。

在《經濟殺手的告白》一書中，把作者柏金斯訓練成經濟殺手的 Chas T. Main 公司顧問克勞汀·馬丁 (Claudine Martin) 曾說，她在一九七一年教導約翰·柏金斯的東西必然

在某個時點變成西方國家的策略要素。美國及其盟邦和蘇聯爭相對第三世界國家提供各式各樣的開發計畫貸款，他們想利用貸款債務來把這些國家羅致於西方國家的經濟與政治掌控網內。西方國家利用經濟殺手來引誘第三世界國家接受貸款，以興建促進現代化與繁榮的好大喜功的計畫，這就是舉債型經濟發展理論。此外，大量貸款可用以贏得第三世界權貴擁戴與忠誠，這些權貴承受著協助其政治追隨者、盟友和家族榮華富貴的壓力。因此，貪腐的可能性近乎無限，還有機會讓第三世界領導人和西方國家拉上關係，使他們不至於自行走上更陰暗、更危險的途徑。

舉債潮及其崩解：第三世界的結構性調整方案

一九七三年爆發的贖罪日戰爭（Yom Kippur War）和之後的阿拉伯國家石油禁運導致一九七四年至一九七六年的停滯性通膨危機，也使二次大戰後的經濟繁榮劃下句點，其後果之一是第一世界的大型銀行漲滿石油輸出國家組織（OPEC）會員國存入的大量油元。若這些龐大存款繼續堆積在銀行裡（從一九七三年到一九八一年，高達四千五百億美元），將導致全球流動性枯竭，使經濟衰退情形更加惡化。怎麼辦呢？國際貨幣體系面臨嚴重危機，解決之道是把油元「循環再利用」，向開發中國家提供貸款，例如，巴西為其

鋼鐵廠、巨型水壩、高速公路、鐵路、核能發電廠等開發計畫舉債一千億美元。

第三世界的舉債潮（參見五五頁第二章「放款與依賴的陷阱」）在一九八二年八月崩解，先是墨西哥宣佈無力償還外債，接下來的一連串重新安排償債時程、借新債還舊債、提供新貸款、償債計畫等，全都聲稱目的是為了協助債務國東山再起，但第三世界的外債從一九七三年的一千三百億美元增加到一九八二年的六千一百二十億美元，到了二〇〇六

經濟殺手藏在醒目之處

經濟殺手為全球帝國的利益而扮演許多不同角色，如同約翰·柏金斯所言：「我的每個同事都有一個頭銜——財務分析師、社會學家、經濟學家……，但這些頭銜都未說明他們的工作其實就是經濟殺手。」倫敦的一家銀行在境外設立子公司，僱用一批擁有知名大學文憑的員工，他們的穿著是你在倫敦或華爾街都看得到的名牌服飾，但他們每天的工作就是藏匿侵占而來的錢、替毒販洗錢、協助多國籍企業逃稅。他們就是經濟殺手。國際貨幣基金組織派遣代表團抵達一個非洲國家首都，提供該國亟需的貸款，但該國取得貸款所必須付出的代價是刪減教育預算，並採貿易開放政策，讓北美及歐洲出口業者得以大量傾銷。這個代表團的成員就是經濟殺手。一名顧問在巴格達的駐伊美軍總部設立辦公室，撰寫伊拉克石油開採的新管理法條，他也是經濟殺手。經濟殺手使用的方法有的合法、有的游走於合法與不合法之間的灰色地帶、有的明確違法，而獲利者是第一世界和第三世界的高官顯要。在經濟殺手的世界裡，金錢是唯一的子民，人類不是這世界的公民，當然，全球數十億的尋常百姓也不是這世界的公民。

surwey./wadia

圖表 1-1 掌控網絡：向南半球貧窮國家勒索



註：對第三世界國家提供的外援、投資與開發計畫貸款，其總額遠不及這些貸款的償還、指定配合開放進口的產品與服務收入、侵占的款項、和外逃資本。自一九七〇年代中期至今，至少有五兆美元從較貧窮國家流向第一世界，大部分是流入其境外銀行戶頭。另一方面，IMF 和世界銀行所推動的結構性調整方案扼制了許多國家的經濟與社會發展。

年，已增加到三兆兩千億美元（參見二六五頁第十一章「減輕債務的幻象」）。

一九七〇年代危機導致的另一個後果是，凱因斯學派主張的政府主導經濟發展理論失去可信度，讓位給訴諸自由放任主義的企業導向行動——在北美以外地區，通常稱此為新自由主義（neoliberalism）。美國雷根政府和英國柴契爾政府是這種自由放任政策的標準擁護者，國際貨幣基金組織（IMF）和世界銀行也在國際間採行這種經濟模型。目前有數十個國家在IMF推動的「結構性調整方案」（structural adjustment programs）下運作，但這種方案鮮少能夠達成促使債務國重返財務健全與獨立的目標。

掌控網絡

如今，第三世界每年必須償債金額超過三千七百五十億美元，這是第三世界國家獲得外援金額的二十倍，南半球落後國家實際上是在補貼北半球富有國家，儘管全球有一半人口平均每天生活費不到兩美元。這種不公義的制度是如何維繫的呢？

簡單的說，第三世界國家陷入了財務、政治與軍事的掌控網絡裡，難以逃脫。左頁圖表——一說明構成這種掌控網絡的金錢與權力流向：資本以貸款和其他融資方式流向低度開發國家，但巨額債務使第一世界政府、機構、企業得以掌控第三世界經濟，這些權力關

係的核心其實是貪腐與剝削。

市場：補貼富有國家，號召貧窮國家自由貿易

若說全球帝國有什麼號召口號，那當然是「自由貿易」。開發中國家若要獲得IMF和世界銀行的伸出援手，必須付出的代價就是接受兩組織的結構性調整方案，放棄由本國政府主導的發展政策，包括關稅、出口補貼、貨幣控管和進口替代計畫。IMF和世界銀行認可的經濟發展模式著重出口導向經濟成長、使用貸款來發展新的出口產業，而吸引輕工業進駐加工出口區這種政策的主要獲益者，則是耐吉(Nike)之類的跨國企業。

諷刺的是，誠如劍橋大學經濟學家張夏準(Ha-Joon Chang)所言，第一世界國家本身使用大量的保護主義關稅、補貼和控管，才從傳統的農業經濟轉型為城市工業經濟，例如，英國到了一八五〇年代才變成自由貿易的典範，在此之前，它採行的是高度管理型的政策，而且還從印度及西印度群島強徵進貢。

美國的經濟發展是以世界史上一些最高的關稅為基礎，據說，一八七〇年代，美國總統格蘭(Ulysses Simpson Grant)曾指出：「兩百年後，當美國獲得保護主義提供的一切好處後，也會採行自由貿易。」美國直到二次世界大戰後，才開始大幅降低關稅。

「自由貿易」這個名詞使人聯想起亞當斯密的市場模樣——買賣雙方對銷售的物品討價還價，最終達成雙方都接受的交易，從而增進彼此的福祉。但這只不過是想像，並非事實。在市場上相會的買賣兩造並不是平起平坐的第一世界和第三世界，他們互動的結果也不是有益於雙方的交易。舉例而言，IMF強制尚比亞廢除進口衣物的關稅，此舉使得大量廉價的進口二手衣進入尚比亞市場，當地一百四十家小型製衣廠紛紛關廠，如今只剩八家公司苦撐。就算尚比亞製衣公司規模大到足以從事國際貿易，他們也會面臨歐盟和其他已開發國家的關稅，而難以出口到那些地區。在尚比亞等國遭強制要求投入自由貿易的同時，第一世界國家卻透過出口信貸機構資助自己的出口商，如同二四一頁第十章「輸出破壞」一文中所言，這往往導致第三世界環境和經濟的嚴重破壞。

此外，還有保守派人士所謂的「意想不到的後果」。例如，IMF在祕魯推行的結構性調整方案於一九九〇年代初期大砍玉米關稅，導致美國玉米充斥祕魯市場（美國玉米農一年可獲得約四百億美元的補貼），許多祕魯農民在無法競爭下，改種生產古柯鹼的古柯葉。

另一方面，第三世界國家許多傳統出口品如咖啡、可可粉、稻米、糖、棉花等，不僅出口價格持續下滑，相對出口值下滑得更多，例如，在一九七五年，一台新的牽引機成本

約合八公噸非洲咖啡豆，但到了一九九〇年，同一台牽引機的成本約合四十噸非洲咖啡豆。但是，這些國家難以邁向生產價值更高、更複雜的產品，因為他們欠缺資本、市場管道和教育水準足夠的工作者。事實上，許多 I M F 推行的方案要求大舉刪減健康和教育支出，使得這些國家更難改善低知識與技能水準勞工的素質和能力。在一些國家，例如迦納，由於 I M F 強制要求刪減教育預算，學齡孩童實際就學率節節下降。

壟斷：不公平的競賽場

除了支配及操縱市場，第一世界的權貴也運用市場以外的力量來鞏固他們的掌控，儘管他們總是宣揚自由市場的好處與效力。他們堅持所謂的「與貿易有關之智慧財產權協定」(Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights，簡稱 T R I P S)，這是一九九四年烏拉圭回合貿易談判中第一世界大力推動的方案。T R I P S 讓專利權和其他智慧財產權壟斷者把第三世界廠商排除於市場之外，那些廠商只能停留在初級產品的生產領域。

這種策略的另一面是，美國堅持把種子、人體細胞、微生物在內的基因物質定義為可申請專利的對象。第一世界的企業使用 T R I P S 條款來挖掘南半球貧窮國家的植物和其他基因資源，並申請專利，取得排他的生產與銷售權，這種策略被稱為「生物剽竊」(biopiracy)。舉一個特別惡劣的例子，美國德州稻米科技公司 (RiceTec) 取得印度香米 (basmati rice) 的專利權，宣稱那是該公司研發出的新品種稻米，但實際上，根本是印度和巴基斯坦農民歷經幾世紀才栽種出來的稻米品種。

負債：出賣靈魂

負債使第三世界國家落入他人的掌控，他們被迫調整經濟、改變法令，以符合 I M F 結構性調整方案以及世界銀行的要求，根本顧不得發展，而入不敷出的情況使他們撐不了多久就發生財務危機，誠如道格·翰伍德 (Doug Henwood) 在《新經濟之後》(After New Economy) 一書中所言：

若美國是個普通國家，當下就是適用調整性結構方案的首選對象，我們入不敷出、巨額外債持續增加，還有龐大的經常帳赤字和一個無意拿出解決辦法的政府……但由於美國不是普通國家，所以，我們沒碰上這種事。若這對美國不是一貼良藥，又怎麼會其他國家的良藥？

貪腐、負債與掩飾

經常伴隨權力而來的貪腐是利益與掌控的一種機制，使人忘記權力的實際源頭。貪腐的第三世界領導人樂於為規劃不當且不必要的計畫舉債，讓其國民背負負債重擔，而他們自己卻從中飽私囊。例如，薩伊至少有一半外援進了該國前總統莫布圖（Mobutu Sese Seko）的口袋。儘管 IMF 和世銀派人調查莫布圖侵占貸款之事，但兩機構依舊繼續對薩伊提供貸款，這或許有部分原因是莫布圖在冷戰時期支持華府的非洲政策，但「貸款——侵占——流回第一世界銀行戶頭」的資金旅行也脫不了干係。一九七頁第八章「世界銀行與千億美元的疑問」一文，就披露這些陰謀結構如何把開發基金轉入這些國家貪腐權貴的口袋裡。

大體而言，所謂的「債務／資本外逃」循環（debt/capital flight cycle）激起許多貸款審核委員會的興趣，薩格港策略顧問公司（Sag Harbor Group）估計，第三世界最大負債國所獲貸款中，至少有一半回流第一世界，而且往往是在款項撥抵後的同一年或甚至當月就回流。七一頁第三章「髒錢：境外銀行的世界」一文，就敘述澤西島和開曼群島（Cayman Islands）這類境外銀行天堂的祕密帳戶，如何讓第三世界的權貴藏匿回扣、賄賂

金或毒品交易所得的髒錢。

那些境外金融機構也協助第一世界企業和權貴藏匿獲利而逃稅，讓一般老百姓承擔稅負。受盧森堡銀行保密法庇護的國際商業信貸銀行（BCCI），把這類境外銀行機會推至新極限，導致世界上最大宗的銀行詐欺案，有高達一百多億美元存款遭竊或失蹤。一〇一頁第四章「國際商業信貸銀行的雙面遊戲」就說明政府及管理當局何以對 BCCI 的詐欺舞弊視而不見，箇中原因在於 BCCI 滿足了各種祕密要角的銀行業務需要，包括美國中情局、具影響力的民主黨及共和黨國會議員、哥倫比亞梅德林販毒集團、賓拉登、蓋達組織等。

IMF 推動的民營化方案提供了以不當手法謀財的大量機會，以致於這類民營化計畫被稱為「賄賂化」。前世界銀行首席經濟學家史迪格里茲指出：

「第三世界國家的領導人被要求出售國家的水電公司……，只要他們配合，就有大筆佣金匯入他們設在瑞士的銀行帳戶，這令他們心動不已。於是，他們不再反對出售國家產業了。」

手段：軟硬兼施

至於那些想讓自己的國家掌控國家資源利益的領袖呢？若他們對貪腐利誘或第一世界生活型態的誘惑無動於衷，經濟殺手的遊戲計畫包含各種可能的手段，迫使他們必須遵從。

不消說，長久以來，分化與操縱是征服者和各國權貴慣用的策略。破壞政治過程是駕馭動盪國家領導政權的手段之一，不合作的國家很可能會發現政治緊張情勢升高，政府遭先前支持者排斥，敵對勢力變得更加銳利耳，媒體製造恐慌不安，經濟學家提高他們對此國家的商業風險度評等，於是，資金開始外移至邁阿密、倫敦或瑞士，投資信心不足導致裁員，裁員導致失業增加。若政府識相的改變行徑，資金便開始回流，若政府頑固不化，就會遭遇暗殺、軍事政變、內戰等。

委內瑞拉就是一個好例子。美國政府的「國家民主基金會」(National Endowment for Democracy, 簡稱 NED) 在二〇〇二年提供近一百萬美元給委國幾個企業、媒體和勞動團體，協助他們反抗民粹派總統查維茲，這些反抗活動最終導致二〇〇二年四月推翻查維茲的政變，但政變並未成功。

私人或半官方軍隊也經常被派上用場，一四九頁第六章就探討西方國家和中國對奈及利亞油礦愈來愈感興趣的情形，揭露殼牌石油公司保全人員如何確保尼日河三角洲的石油利益不致遭到當地人破壞。

另一種常見的成功策略是利用第三世界國家內部的種族分裂或宗教衝突。一二九頁第五章「廉價手機的人力成本」敘述多國企業如何利用盧安達和剛果民主共和國的種族衝突來確保取得鈿鉬鐵礦和其他資源，而這些種族衝突已奪走了四百萬人性命。

恐怖手段雖然總是受到公開譴責，但往往很管用。一九七六年一架古巴航空 (Cubana Airlines) 班機在爆炸後墜入加勒比海，機上七十三名乘客和機組員全數罹難。流亡海外的古巴異議份子、反卡斯楚政權的軍事領袖波沙達 (Luis Posada Carriles) 在委內瑞拉被起訴，他後來承認收受美國政府資助的古巴裔美國人基金會 (Cuban American National Foundation) 的二十萬美元，策劃這起爆炸攻擊事件。

西方國家以各種手段消滅不合作或具野心的第三世界領袖，此舉的另一個目的是警告想反抗的第三世界國家總統或總理。柏金斯在《經濟殺手的告白》一書中提到巴拿馬總統杜里荷和厄瓜多爾總統羅多斯在一九八一年遭暗殺的內幕，但實際上，命運類似的第三世界知名領袖不計其數，包括一九六〇年的剛果總理盧蒙巴 (Patrice Lumumba)、一九六九

年的莫三鼻克解放陣線領導人蒙德蘭 (Eduardo Mondlane)、一九八三年的菲律賓左派反對黨領袖艾奎諾 (Benigno Aquino) 等。

另一種典型的手段是發動政變，去除立場敵對的領導人，掃除其政黨或組織的勢力，圍捕激進份子，壓制整個社會，以扭轉不利於西方國家的改革方案結果。最知名的例子大概是智利的皮諾契特將軍 (General Augusto Pinochet) 在一九七三年發動流血政變，推翻由人民團結聯盟 (Popular Unity) 選出的政府，致使阿葉德總統 (Salvador Allende) 和其數千名支持者喪命。自美國中情局在一九五三年涉入推翻伊朗民選總理摩薩德後，第三世界國家的許多政變事件都和美國及其他西方國家政府有密切關連，例如印尼的蘇哈托將軍 (General Suharto) 在一九六五年發動血腥政變而掌權。

若豺狼的行動不成功，又沒有願意合作的軍方將領可招募，軍事干預便是另一種可能的手段。有時候，軍事干預是以內戰形式為手段，結合恐怖行動和游擊戰來推翻政府，或以消耗戰來削弱族群，最終只能以選舉無效或談判來結束這類戰爭。反尼加拉瓜桑定政權的戰爭就是一個典型的例子，但美國也和南非軍方合作，策動長期對抗莫三鼻克及安哥拉政府的活動，導致這兩國的經濟受到重創，成千上萬的民眾喪命。

只有在最困難的情況下，西方國家才會採取直接干預行動，但這也是可能改變政權的

一種手段。越戰的教訓似乎使第一世界強權有很長一段時間不太願意訴諸這種手段，但蘇聯的解體和高科技武器的精進已使這種方法變得較具吸引力了。在冷戰時期，美國的軍事和戰略理論家使用軍事改革帶來的優勢（包括滲透監視科技、精準彈械等），作為美國新獨斷外交政策的後盾。誠如英國詩人兼史學家貝洛克 (Hilaire Belloc) 對大英帝國全盛時期歐洲人加諸殖民地的霸權統治所述：「我們有加特林機槍，他們沒有。」

一九九二年，老布希政府的新保守主義派國防部副部長伍佛維茲 (Paul Wolfowitz) 制定「一九九四～一九九九年國防計畫重點方針」，也就是後來所謂的「布希主義」(Bush Doctrine)。這項戰略計畫強調三點：美國在新世界秩序中的首要地位；美國在需要捍衛本身利益時，有權採取先制攻擊行動；美國在中東地區的整體目標是維持美國在此地區的支配地位，並確保美國和西方國家取得此區的油產。

美國在二〇〇三年入侵及佔領伊拉克的行動就是遵循這些原則。如今美國布希政府的副總統錢尼 (Dick Cheney) 曾在一九九一年波灣戰爭之後反對顛覆海珊政權，認為讓美軍參與伊拉克內戰將使美國陷入難以脫身的泥沼。但如今在全球面臨石油短缺的危機下，伊拉克油藏令人垂涎三尺，掌控中東地區將可提供未來施力的槓桿支撐點，如同「七一頁第七章」經濟殺手搶奪伊拉克油礦」所述，有利可圖的合約和特許權似乎引導美國走上長

期介入、恐難脫身的不歸路。

保守派軍事理論家安德魯·巴塞維奇 (Andrew J. Bacevich) 看出這個問題，他指出：「在具有地緣政治重要性的幾個地區採取搖擺政策，蔑視政治經濟原理的法統性，宣稱現有秩序神聖不可侵犯，為了高壓政治目的、而不是出於自我防衛而在全球部署，維護其全球最高戰力地位——這些就是一個實行帝國統治的國家所採取的行動。」

但一七七六年美國獨立運動顯示，只有被統治的人民認為他們在帝國統治下的生活有益、且統治者接受其渴求時，這個帝國才會被接受且得以維繫。誠如三三三頁第十二章「全球起義：反抗網絡」一文所言，世界各地的人民似乎已決定，與其生活在帝國的陰影下，不如致力創造另一種不同於企業全球化的民主模式。

第二章

放款與依賴的陷阱

山姆·葛溫 (S. C. Gwynne) 曾任《時代雜誌》通訊記者，現任《德州月刊》(Texas Monthly) 總編輯。約翰霍普金斯大學碩士，曾有五年時間投入銀行業，在中東、北非和亞洲地區管理國際放款業務，先是為克利夫蘭信託公司 (Cleveland Trust) 效力，後來服務於加州第一州際銀行 (First Interstate Bank of California) 香港辦事處。他在一九八〇年代離開銀行業，成為自由作家，為《哈潑雜誌》(Harper's)、《紐約時報》、《洛杉磯時報》等期刊撰文。一九九一年，以國際商業信貸銀行 (BCCI) 醜聞報導贏得「傑出財金報導羅布獎」(Gerald Loeb Award for Distinguished Financial Reporting)，並以年度最佳調查報導記者身份榮獲「傑克安德森獎」(Jack Anderson Award)，相關著作《The Outlaw Bank: A Wild Ride into the Secret Heart of BCCI》經美國《商業週刊》評選為年度十大傑作之一。

在

文明世界的邊緣挨家挨戶兜售放款，是一種奇特的行業；但更奇特的是，這些錢並非來自香港或蘇黎世這些歐洲貨幣市場的暗處，而是來自美國俄亥俄州居民的存款帳戶。

我曾經靠出售美國民眾的存款維生。我曾經為美國中西部一家擁有五十億美元資產的中型銀行效力而周遊世界，在過程中，我從事一些驚人的「普通」銀行業務，這些業務使全球金融體系開始感染瘟疫。

◆ 那是一九七八年。拜貪腐的菲律賓馬可仕政權所賜，我開心的住進馬尼拉市的半島酒店，準備展開一趟奇特的旅程——對菲律賓一家建設公司提供一千萬美元貸款。這家建設公司是馬可仕家族親密夥伴經營的，這筆貸款過不了多久就會出問題，但當我走進半島酒店大廳、準備吃晚餐時，一無所悉。此時此刻，我的胃仍然在消化昨晚一家台灣的銀行招待我的生章魚，我還在回想他們究竟為何如此大費周章。

國際銀行業務本來就是一門有趣的事業，不過，對我及那些不幸的俄亥俄州存款人而言，更有趣的是我只有二十五歲，銀行業經驗僅一年半。我擁有英語碩士學位，卻進入這家銀行擔任「信用分析師」，因為我恰好精通法語，因此十一個月後就晉升為放款行員，

且被派到說法語的北非阿拉伯國家，在那裡，我生平第一次打國際電話。

這是我第三趟長途旅行，我負責的區域已迅速擴展，六個月內，我已造訪了二十八個國家。

年輕、欠缺經驗的可不只是我而已，國際銀行業務界如今到處可見幹勁十足但明顯欠缺經驗的二十幾歲毛頭小子擔任放款員，他們到世界各地出差，兜售金融商品，過著舒適奢華的生活。他們的上司往往也是機伶十足但極欠缺經驗的二十九歲副總，穿著全套西服，擁有賓州大學華頓商學院或史丹福大學的企管碩士學位，但幾乎沒有受過簡單的零售分期付款放款訓練。

這些上司的上司——放款委員會的資深主管務實而著重細節，對地方銀行業務知之甚詳，有二、三十年經驗，但在國際銀行業務方面卻相當生嫩。他們當中有許多人壓根就不想對海外放款，但美國商業的國際化卻迫使他們不得不承做這項業務，因為他們的當地客戶把業務擴展至國際貿易與海外，使他們別無選擇而必須跟進，否則就會把這些客戶拱手讓給大型金融中心銀行。因此，這些資深主管志志的督導屬下，向波蘭、墨西哥、巴西等國兜售放款。

國際金融體系如今承受著極大壓力。美國的銀行業在一九七五年的海外放款餘額約為

一千一百億美元，到了一九八二年底，這數字已提高到四千五百一十億美元。美國前九大銀行在墨西哥、巴西和阿根廷的放款合計約三百一十億美元，比這些銀行的合計資本超出一一二%，而這些債務國現在都必須重新安排償債時程，否則就會還不出貸款，出現嚴重的債信危機。

馬尼拉市的氣溫逐漸上升，我穿越半島酒店的大廳，在樓廳的一邊有一支菲律賓樂團正在彈奏樂曲，大廳裡有許多商人、觀光客、銀行行員、當地企業人士或亞洲的識途老馬，他們坐在小桌邊等候女孩或生意合約，或者就只是悠閒的坐著，並未等候什麼。

雖然我還不知道即將發生什麼，但我知道即將有事發生。我從臺北搭乘中華航空班機抵達馬尼拉時是早上，意外的，活動舷梯邊有一位「接待員」在等候我。這位自稱「喬伊」的接待員是我的一個客戶——菲律賓建設開發公司（Construction and Development Corporation of the Philippines, CDCP）派來的，過去多年，我們一直向CDCP招攬生意，但都沒能成功。

喬伊顯然已向海關和移民局的安檢人員打通關節，我們只花兩分鐘就完成所有通關手續，而其他三百多人則得花一個半小時在酷熱中揮汗咒罵。他帶我穿越入境大廳，來到一輛正在等候的捷豹（Jaguar）轎車，車裡有冷氣、音響，還有一名二十歲左右的漂亮女

孩，這實在出乎我的意料。

曼谷銀行曾為我提供一輛銀色林肯車，但沒有女孩；沙烏地阿拉伯的客戶曾為我提供一輛加長型賓士車和一瓶黑牌約翰走路（Johnny Walker Black），但也沒有女孩。在每樁交易都少不了對價報酬的亞洲商界，提供這些東西都事出必有因。我想，的確即將有事發生……。

幾個小時後，喬伊和我在半島酒店門口的上下車處再度會合，他穿著潔白的制服，接過我的手提箱，那手提箱裡有五千美元的旅行支票、一張值九千美元的可轉讓機票、我的護照和信用卡。簡言之，就是讓我不致進入菲律賓西班牙古城監獄裡的所有東西，都被喬伊「接管」了！

一分鐘後，紅色捷豹轎車開到入口處，我的手提箱原封不動，那女孩展露甜美的微笑，我們的座車靜悄悄的滑入週六夜晚壅塞的馬尼拉市區，外面熙熙攘攘，喇叭聲此起彼落，捷豹極其平穩無聲，女孩告訴我，在我停留期間，她和捷豹「聽候差遣」。

他們把我帶往馬卡提市（Makati）的一間昂貴餐廳，CDCP的總經理以豐富的晚餐為我接風。我的銀行在過去五年多次造訪這家公司，款待他們二十次晚餐，招待他們打高爾夫球、潛水，且在耶誕節奉上威士忌與雪茄。但截至目前為止，我們獲得的回報只不過

是禮貌性談話。在上了一道菜和大量的酒後，馬腳便露了出來，總經理以口齒不清的英語宣佈他想借錢。他說他想向我們銀行的一位美國客戶購買挖土機，用於馬尼拉灣的一項開墾計畫。

「你打算借多少錢？」我用同樣口齒不清的英語問。

「二十萬美元，」他笑著說：「我的副總經理明早會跟你討論細節。」

五分鐘後，菲律賓財政部長「順道」來跟我打招呼，他沒有談到貸款的事，不過，他頗為客氣，話中多次稱呼那位總經理為「我的好友」。後來，他們提議我可以前往碧瑤（Baguio）一遊，我還想，他們真是禮數週到，卻全然不知這家公司擁有的飛機已加滿油，等著把我送往碧瑤的一家高級飯店。



從事國際銀行業務的行員在海外的活動範圍很窄，由於他穿著的西裝價格比一般當地人一年的所得還高，因此，他可不想在當地人群中招惹太多注意。他不會走進黑暗的巷弄裡，也不會在週二夜晚前往當地酒吧，他很少到處晃，以避免遭遇危險，但危險仍然以更難察覺的不同形式潛伏著。例如，當你通過阿爾及利亞海關時，忘了把你的以色列護照藏起來，或是攜帶威士忌進入沙烏地阿拉伯，這些違規行為將遭到拘留且拘期不定。

放款行員基本上做的是放款生意，你不需要為抽象的大概念如是否威脅世界經濟的穩定而傷腦筋。在此方面，年輕的銀行行員就好比前線士兵，他服從命令、攻擊力十足，他的效率只取決於他周遭非常狹窄的視野。像我這種來自美國的銀行放款人員，在國際收支嚴重失衡的國家提供了不少問題貸款，誠如前花旗集團董事會主席華特·瑞斯頓（Walter Wriston）所言，「償還能力」已不再是主要考量之一，如今唯一的重要考量是「市場管道」，也就是能夠借更多的錢。

這其中的理論大致是：只要一個國家能繼續借錢，它實際上就能無限借新債、償舊債，這跟美國政府舉新債還舊債的做法大致無異；只要這國家能夠借新債還舊債，銀行就能依照預定時間獲得償還，國家也就不會破產。但是，這也意味著銀行被逼至絕境，除非對債務國挹注更多錢，否則，這些國家將被迫認列並打消龐大的壞帳，且面臨更嚴重的連鎖效應，因為許多這類貸款有交叉違約條款（cross-default clauses）。

此外，還有一件奇怪的事：儘管銀行可能允許債務國重新安排償債時程，例如准許分二十年償還，以取代原本的十年攤還期，但利息仍然照計，銀行就是靠這些利息收入來支撐其損益表。這表示就算花旗銀行的許多貸款陷入嚴重問題，但該行的年度財務績效仍然可能非常亮眼。那些銀行或許一開始就輕率的承做放款，但在保護放款資產價值方面，它

們可是既聰明又認真。

這種全球放款問題的根源是一個非常簡單的概念：擔保品。若你融資購買一輛車，銀行便以這輛車作為擔保品，若你違約不還錢，銀行可以出售這輛車以取回剩餘的錢。但是，國際銀行不能接收泰國的一座電廠或杜拜的一家醫院，他們不能對菲律賓的香蕉收成貼上債權標籤，或是取走智利產出的銅礦而在芝加哥出售。

在國際放款業務中，美國的銀行經常違反最古老的放款擔保品觀念。我在擔任國內信用分析師時，被教導必須對所有放款取得合理的資產擔保，但在擔任國際放款員時，卻有人教我別管那些原則，只要能提出令總部覺得不錯的理由即可，儘管嚴格說來，那些貸款根本無擔保品。



在馬尼拉，我迷迷糊糊歷經各場合會面，極想做成那筆一千萬美元貸款的生意，此時的我自認是個大人物，隨筆一揮就是一筆大錢，可促成國際貿易。當然，我個人無權核准這筆貸款，就某些方面而言，銀行或許無知，但絕不愚蠢，這筆貸款必須向總部資深放款委員會裡那些銀髮紅臉的主管呈報，他們會從雙光眼鏡邊框凝視我，問一些問題，例如：「他們的營收增加，為何流動比率（current ratio）會下降？」（流動比率愈高代表短期償債

能力愈強。）

那一趟出差，我還在香港、吉隆坡、東京及首爾開拓出幾個可能的客戶，且染上嚴重腹瀉，但我主要渴望的還是馬尼拉那筆貸款，我寫了許多頁的正反分析，想像在放款委員會中的審核過程。儘管我一頭熱，也愈來愈妄自尊大，但反方意見仍不斷浮現我腦海，最後，一位來自大通銀行（Chase Manhattan）的行員把我的想法說了出來。在飛往吉隆坡的班機上，他坐在我旁邊。

「你在馬尼拉時和誰談生意？」他問道。此時，我們已經喝了四杯蘇格蘭威士忌，國際銀行行員在長途飛行中最高興的就是這份享受。我告訴他，是 CDCP。

「他們跟馬可仕的關係很密切，」他說：「那倒無所謂，但他們的財務槓桿比例已經太高了。」

當銀行員說一家公司「財務槓桿比例太高」時，指的是這家公司的負債遠超過其淨值。在美國，銀行行員很早就學過「高財務槓桿比例」是個禁忌，這個比例太高會使債權人承受高風險，若公司破產，債權人得卯勁爭取該公司所剩不多的資產。

我瞄了一下 CDCP 的財務槓桿比例（負債／總資產），是七：一，一般來說，一比一被視為財務健全，二比一被視為危險。我突然覺得，這筆貸款放出去可能是一件十足

荒唐之事。

「那筆貸款，你最好得取得馬可仕的沾血簽名喲！」這位大通銀行行員笑著說。

◆ 回到總公司，我開始整理這趟差旅的過程，試圖回想那些三小時長、五道菜、兩瓶酒的午餐，以及我究竟說了什麼。

老套的說法是，銀行員是訓練有素的悲觀主義者，但如今的國際銀行行員卻是樂觀主義者。舉例來說，當資深副總問你某個國家的大致情況如何時，你不會說：「我認為那個國家快完蛋了。」就算這個國家的情況真是如此，為了你本身著想，你也不會這麼說，因為這麼一來，副總很可能不會再讓你承做那個國家的放款，而你的考績取決於你達成的放款數額。

在擔任信用分析師時，我曾經向負責墨西哥放款業務的副總提出我的意見，我認為在二〇〇〇年之前，墨西哥市的人口將會高達三千萬，再多的石油也改變不了這個事實，再多的社會工程也不可能使那些出口石油賺到的錢全都惠澤到那麼多人身上。但是，那位副總告訴我，別把這項見解寫進我的國家信用分析報告中。

他說：「我們只關心貸款的償還，就是這麼簡單。別管人口統計，他們有多到不知如

何處理的石油，強調這一點就行了。」

啊，樂觀主義，對於墨西哥、阿根廷、巴西、波蘭……，所有必須重新安排償債時程（這其實是「無力償還債務」的委婉說法）的國家，樂觀主義都管用。我心想，既然樂觀主義對那些國家管用，我也可以如法炮製，把它用在一個貪腐多變且國際收支嚴重失衡的亞洲國家和一個財務槓桿比率高達七比一的公司上。

在我完成那華而不實的論述之前，我的電話響起，是那家挖土機製造公司的財務長打來的。這家公司是一家大型汽車公司的子公司，而這家大型汽車公司是我們的老客戶。

財務長說：「我聽說你跟我們在馬尼拉的朋友談過了，」他說得如聊天一般輕鬆，似乎毫不介意我們之間的位階差距。

我說：「他們非常熱誠的招待我。」

「嗯，他們是很親切的夥伴。」

我告訴他：「他們想要我們提供融資，好購買你們的機器。」

「我知道，」他說：「我們希望你們能認真考慮這筆生意。」他的聲音似乎在提醒我，他公司有大筆存款和退休基金存放在我們銀行裡。我向他保證，我們會認真考慮他的提議，然後掛斷電話。

十分鐘後，我的銀行總裁打電話來，談的是同一件事，他要我認真考慮這筆生意。總裁的意思是，管他什麼菲律賓國際收支失衡問題，他希望儘快看到這筆貸款呈報到放款委員會，就這麼簡單！

這筆生意的輪子開始轉動的那一刻，我的熱誠就消退了，我發覺自己最終可能只是隻代罪羔羊罷了。在更仔細分析馬尼拉這家公司後，我明顯看出，這是一筆不能承做的生意。我會把它呈報給放款審核委員會，接受三十分鐘的審問，不光采的被請出去，然後銀行總裁會告訴客戶，我們「認真考慮」過了，儘管事實是，一名年輕放款行員被搞成像個笨蛋一般。於是，我運用所學，製造了一個巧妙的理由，套用銀行員的術語，我試圖「蓋住我的屁股」——規避潛在的責任。

現在，我要帶讀者瞧瞧真正的國際銀行業務手法，也就是使花旗銀行得以借二十億美元給巴西這類不穩定國家的銀行業務手法。我們現在進入「保證」和「擔保信用狀」的業務領域，運用這兩種巧妙手法，就可以把借款人的弱點轉變成人信以為真的實力。

讓我來解釋一下。當你提出的國際貸款不太牢靠時，你可以取得第三方的保證作為支撐，這第三方可能是一家民營商業銀行、公營商業銀行或是外國政府，若能由政府提供保證，那是最好的選擇，若提供保證的第三方看起來不錯，大多數美國的銀行放款委員會都

會買帳。儘管世界上有無數的壞帳都是由外國政府爽朗的提供保證（包括在波蘭的那些貸款），且在這個千禧年結束之前清償的機會微乎其微，美國的銀行仍然堅信：銀行和政府不會不履行償債義務。

哎，我是無所謂啦！我設法取得菲律賓最大的銀行提供部分保證，其實，這家銀行所保證的債務早就超過它本身的清償能力。這是相當容易處理的流程，因為這家菲律賓銀行高層和CDCP高層都跟菲律賓的政治高層關係深厚。此方法不僅贏得我老闆和我客戶的歡心，也使我的資歷更上一層樓。

我只花了一個月時間和十幾通國際電話，取得菲律賓銀行的保證，這家銀行草率承做這類保證業務，就像是發送免費試用品一般。在一名信用分析師（他三個月前才剛從俄亥俄州州立大學取得英語學位）的合作下，我們包裝出一份漂亮的信用分析報告，在放款委員會輕鬆過關，我連一丁點皮肉傷都沒有。

數不清的副總統稱讚我、賞識我，為我小小加薪，客戶招待我去聽歌劇，接著，公司派我到香港為這筆貸款簽約。

三週後，我們撥出第一筆五百萬美元，隨著挖土機具的出貨，我們會陸續撥款。雖然，替我們轉匯的大通銀行在混亂中丟了這筆錢好幾天，但這筆錢最終還是安然匯入正確

戶頭。

◆ 這筆貸款成交的一年半之後，也就是這筆貸款列為呆帳的一年以前，我離開這家銀行，跳槽到美國西岸另一家大銀行。在這筆貸款的借款人停止履行償還義務之前，所有和此貸款有關的放款人員全都已經離職。在銀行業，如此快速的離職率是稀鬆平常的現象。市場熱得很，若你做得還不錯，不僅薪水能漲一倍，還能挑選你想生活的城市，因此，許多承辦大筆國際放款的行員在貸款出問題時，早就離職了，那些辛苦催收的行員並不是當初的承辦人員，因此，只能含糊負責。

我的那筆菲律賓貸款無聲無息的「變壞」。突然有一天，他們就不償還本息了，事前未發出任何通知，銀行方面無法取得該公司近期財務報表，也不可能追蹤相關主事者的蹤影，而且，被這家公司坑殺的債權人有一大票。接我職位的人花了幾個月時間打洲際電話，試圖找到負責人，好不容易找到了，對方承諾立即償還，但款項從未進來過。後來銀行認為，比較明智的做法是重新安排此貸款的償債時程，讓它有較長的清償期間，但是，截至今日為止，銀行只回收了一小部份貸款。就我所知，提供保證的那家菲律賓銀行並未被要求出面負責。

所以，我離開了，由別人收拾殘局，資深放款委員會的那些老人則是滿腹疑惑，不知究竟哪裡出了錯。唉，這些日子，他們的疑惑還真不少，光是在墨西哥的放款資產就有一大票，其中五〇%嚴格說來已違約，另外還有在東歐國家的龐大放款。在這些老人看來，他們本身並未做錯什麼，更未做那些大型金融中心銀行所做的大膽冒險之事，一切只不過是「普通生意」。這些生意仍然會持續下去，直到有一天，大難臨頭，屆時，再做什麼都為時已晚。

第三章

髒錢：境外銀行的世界

約翰·克里斯汀生 (John Christensen)，發展經濟學家，曾任英國及英屬澤西島 (Jersey) 政府的經濟顧問，也曾擔任澤西島上一家信託公司主管，主張公平貿易和社會正義，長年研究稅務政策，在國際間積極推動嚴格管制境外金融中心，且致力於讓世人知道租稅天堂如何導致及助長貧窮，現任全球「租稅正義聯盟」(Tax Justice Network) 國際祕書處祕書長，且是英國皇家藝術及工商促進會 (Royal Society for the Encouragement of Arts, Manufactures and Commerce) 成員。

一九八五年七月的吉隆坡。或許是因為悶熱的天氣，也可能是健力士（Guinness）啤酒和拿破崙干邑（Courvoisier）下肚後使我變得遲鈍了，我不太理解坐在身旁的這位男士所說的話。

他是馬來西亞最大投資合作社之一 K S M（Koperasi Serbaguna Malaysia）的財務長，精力充沛，是馬來西亞華人協會的重要人物。這個早上，我跟他和合作社理事會相談該社存款及投資活動的驚人成長，他們賣力的解說使我留下深刻印象。會議結束後，我們搭乘電梯到這棟位於市中心辦公大樓的豪華頂樓，他們招待我明蝦佳餚，佐以濃烈的黑啤酒和法國白蘭地。

午餐中，氣氛變得更輕鬆後，鄰座男士似乎對我的童年出身地最感興趣，那是英吉利海峽群島中的澤西島，他特別感興趣的是澤西島的境外租稅天堂角色。

「在那裡投資安全嗎？」他一再詢問。最後，我終於搞懂他的意思，他關心的不是政府管制的嚴謹與否，而是那些不合法之事。

管制鬆綁與貪腐

我來吉隆坡是為了考察馬來西亞合作社相關法令與管制架構，我所看到的是一團混

亂。原意幫助農村儲蓄貸款合作社的計畫，因為一個小漏洞，卻讓一些存款合作社的理事會對存款提供高於馬來西亞中央銀行所訂定的利率，因而吸收了龐大存款，且可以在不受馬國中央銀行或銀行與金融公司公會（Association for Banks and Finance Companies）管制下進行投資。我造訪幾家規模較大的投資合作社，發現社方對理事、理事的親戚、事業友人提供高額貸款，而且往往不需要任何抵押擔保品，這些錢被轉往香港、倫敦、新加坡和紐約在內各種租稅天堂的境外祕密信託公司。這些錢在經濟景氣時投資於土地、房產和股市，在景氣衰退期，損失高達數億美元。由於這些錢大部分血本無歸，馬來西亞中央銀行在一九八六年被迫下令二十四家最大的合作社停止營運，以防止外界對馬來西亞銀行體系信心的完全崩盤。

對投資人缺乏保護的情形並不令我驚訝，因為這些合作社的許多理事是馬來西亞有頭有臉的企業人士，和政黨關係密切。我驚訝的是，有很長一段時間，包括銀行、律師事務所、會計師、稽核員等在內的相關金融中介者，沒有人報告或質疑這類把資金轉移至租稅天堂的非法作為。

我努力了好一陣子，試圖更清楚了解馬國存款合作社的錢如何轉移至境外，卻發現根本不可能。我對馬來西亞官員提出警告，建議他們強化合作社法以克服這些問題，但我個

人的興趣已轉為如何遏止髒錢從開發中國家流出，進入西方銀行體系。

境外介面

在完成我在馬來西亞的考察工作後，我做出一個重大決定：重返澤西島，對境外金融體制的運作進行更深入的探究。

我生長於澤西島，熱愛那裡的景色、海岸、迷人的傳統，不過，儘管我以身為澤西島人為榮，卻也覺得自己必須閱歷更多的世界，因此，年長後我離開澤西島，前往倫敦接受稽核工作與計畫評估方面的訓練。二十多歲時，我取得經濟學士，接著又取得經濟與法律碩士學位。在學期間，我結識英國非官方組織牛津賑濟會（Oxfam, Oxford Committee for Famine Relief）的一群社會工作者，開始研究許多世界上最貧窮國家的財務資源如何流向祕密銀行帳戶。

畢業後，我仍繼續這項研究。一九八〇年代初期在印度工作期間，我愈來愈了解到，IMF和世界銀行所推動的資本市場及貿易自由化方案使得富有者和企業更容易逃稅。在資金非法移入祕密銀行帳戶及境外信託的過程中，租稅天堂扮演樞紐角色，不僅使世界上最富有和最富權勢的個人及企業受益，也破壞世界上最貧窮國家的經濟發展前景。由於

國家的財富大量移往境外，開發中國家只得舉債以填補稅收減少，這導致一種惡性循環：經濟成長率減緩導致社會不均的情況惡化，進而提高了政治風險，促使更多資本外逃。一言以蔽之，境外租稅天堂破壞經濟成長，導致貧窮。

回顧一九八〇年代的學術文獻就會發現，幾乎沒有人研究租稅天堂扮演的角色，或是租稅天堂如何和新興的全球化金融市場互動。專門探討資本市場和全球貿易的教科書中鮮少提及境外金融，更遑論全球各地大學經濟系學生所使用的主流教科書。這項忽略其實攸關重大，因為全球已有一半的交易是透過租稅天堂來達成，每天至少有數兆美元流經境外網絡。

我在一九八〇年代初期的工作使我有機會造訪東南亞和北非各地，不論到何處，普遍存在的認知是：財富（尤其是來自石油之類的礦產財富）被貪腐政權和企業權貴把持剝奪，並輸出至瑞士、摩納哥、開曼群島、澤西島等租稅天堂的境外銀行和信託戶頭。從這個角度來看，就更容易理解為何許多貧窮國家普遍憎恨西方國家，這其實跟髒錢流向境外銀行帳戶有很密切的關連性。

以奈及利亞為例，奈國資產近乎無止盡的遭到掠奪，這個國家向犯罪及暴力沈淪的情形，明顯呈現了這個問題。《經濟學人》（Economist）報導：「在阿巴洽（Sani Abacha）獨

裁執政的一九九〇年代末期，奈及利亞中央銀行指示，每天得匯約一千五百萬美元到阿巴洽的瑞士銀行戶頭。」若沒有金融專家和境外政府官員組成的一個大結構作為罪犯和主流金融體制之間的介面並從中賺錢，不可能做到如此大規模的侵吞竊盜。全球各地總計約有一百多家銀行參與處理阿巴洽掠奪的錢財，其中包括花旗集團、匯豐銀行（HSBC）、法國巴黎銀行（BNP Paribas）、瑞士信貸銀行（Credit Suisse）、渣打銀行（Standard Chartered）、德意志摩根建富海外資產管理公司（Deutsche Morgan Grenfell）等。

阿巴洽的非法所得中大約有三億美元藏匿於澤西島上的銀行，那些銀行索取相當高的服務費用，也一定知道這些錢的來源。不消說，當國際壓力最終迫使下台的阿巴洽把不法所得歸還奈及利亞時，這些銀行當年收取的費用可是一毛也未還。而澤西島當局還自誇是多麼具有道德正義感，把這些錢歸還奈及利亞。

簡單的說，若非有富有國家的金融機構串通共謀，南半球貧窮國家如此大規模的貪腐情事無法存續。在國際透明組織（Transparency International）的全球貪腐印象指數排名中，奈及利亞年年名列前茅，但我們很同意奈及利亞教育部長法范瓦（Aliya Fatunwa）在二〇〇五年所說的話：瑞士才應該名列最貪腐國家之一，因為「它庇護、鼓勵及引誘全球各地的公共財富掠奪者把他們的贓款藏匿於瑞士的銀行」。

大多數西方國家要求銀行和其他存款機構必須確定其存款戶的真實身份及資金來源，但實際上，一些銀行的法務人員私下告訴我，這種檢查往往是以打勾的表格進行，銀行根本不願意花費相當成本，留意客戶是否逃稅。根據我個人的經驗，許多律師和銀行人員都諒解並支持逃稅者，且靠著為他們處理事務，爭取可觀服務費收入。不然，你如何解釋為何美國知名的瑞格斯銀行（Riggs Bank）會在其客戶調查文件中如此描述一位客戶：「客戶是一位退休的專業人士，職業生涯非常成功，且有條有理的累積財富，他委託巴哈馬群島一家私人投資公司管理其投資。」這位「退休的專業人士」就是智利獨裁者皮諾契特（Augusto Pinochet），他從一九七九年起就在瑞格斯銀行開立了二十八個戶頭和定存單，總計存款約六百萬至八百萬美元。

海與機密

澤西島在一九八〇年代中期享有驚人的經濟榮景，在此之前的十年，許多來自世界各地的知名銀行在此地設立境外附屬機構，為客戶提供快速成長的私人銀行服務。在此同時，律師事務所和知名的會計師事務所也來到島上設立辦事處，為企業及私人客戶提供管理及信託服務。澤西島距離倫敦只有四十五分鐘飛機航程，地理位置便於為本身也是個境

外租稅天堂的倫敦提供境外服務。早在一九六〇年代，澤西島上的律師事務所就以百慕達和開曼群島為模範，向澤西島政府當局倡議一系列的管制和法令變革，逐漸把澤西島打造成企業界口中「引人的境外投資環境」。

境外服務的需求成長太強勁，遠非一個小小的澤西島所能負荷，銀行和金融機構極需人手，我在返回澤西島後沒幾天，就已有幾份工作可供選擇，儘管我並沒有銀行業或信託管理的工作經驗，但當地企業提供的薪資仍遠超過我過去擔任專業經濟學家的待遇。最後，我選擇進入「沃布魯克信託有限公司」(Walbrook Trustee (Jersey) Limited)，這家公司如今是德勤全球會計師事務所 (Deloitte Touche) 旗下的會員公司，客戶遍及世界各地。這份工作能幫助我了解資本外逃和逃稅的實際運作。

我的辦公室俯瞰澤西島首府聖赫利爾 (Saint Helier) 海濱區，我可以看到澤西島轉變為境外金融中心的過程，市中心的舊建築被國際銀行與會計師事務所的辦公建築快速取代，觀光禮品店改裝成酒吧和奢侈精品店，以迎合金融業的高收入者。儘管島上最高行車速限約為每小時六十五公里，但滿街都是保時捷、捷豹和寶馬轎車。這裡過去是個民風淳樸的社會，如今卻是奢華擺闊當道。

到了一九八〇年代中期，澤西島的境外金融服務業成長導致高物價和高薪資，連帶扼殺了傳統農業和觀光業，當地變成高度仰賴租稅天堂活動。隨著這種依賴的提高，隸屬於英國但相當自治的澤西島政府變得更加仰賴自由金融業的收入，這個產業往往對島上政府施加極大的政治壓力，以確保獲得特殊待遇，我擔心終有一天，境外銀行業者會「俘虜政府」，幾年後，這種憂慮果然成真。

在展開新工作幾週後，我就已經大致知道我們為客戶做什麼事。針對大多數小客戶，我們的主要工作是遵照指示付款，或是把錢從一個境外戶頭轉入另一個境外戶頭，這些指示通常是來自倫敦、盧森堡、紐約或瑞士的律師傳真或郵件，資金主人（或受益人）的真實身份都是高度機密，境外公司的真正業主身份則是以名義上的董事與股東為掩飾，通常，公司掛在境外信託名下，完全是機密，甚至沒有註冊。他們告訴我，幾乎所有境外交易都是採用這些程序，當中至少涉及三項媒介工具（信託、公司和實際的銀行帳戶），跨越不同的境外管轄區域。有非常精密複雜的措施用以維持這些機密牆，包括傳真機的號碼設定成使客戶公司看起來像在澤西島上運作的辦事處，還有無數的預防措施，確保外界無法得知客戶的真實身份。

這類祕密安排主要是為了阻斷司法當局的調查，但為了進一步保障客戶的安全，絕大多數信託其實也使用「逃脫條款」，也就是一旦出現當局開始調查跡象，就要求受託管理

人立刻把資產轉移至另一個境外管轄區，指派新的受託管理人。不消說，這些服務的收費可便宜，但客戶的潛在獲利和所節省的稅負遠遠大於這些費用。

我們大多數客戶的主要目的是逃稅。在租稅業，涉及不誠實及欺騙手法的逃稅在表面上明顯不同於合法的避稅，但實際上，這兩者並無明確的分際。我在澤西島上使用的絕大多數稅務措施，在客戶（受益人）本身所處國家恐怕都無法通過稅務當局的檢查，若那些客戶的稅務規劃嚴謹守法，根本就不需要用到秘密銀行帳戶和境外信託。當然，任何人若問到此機密，都會聽到這種答案：英國和其他地區存款人會向其稅務機關申報所得；但局內人都知道，他們就不可能誠實申報。

稅務規劃的最常見理由是：在政治不安定與專制統治世界，個人需要獲得免於貪婪政權迫害的保護。瑞士銀行協會（Swiss Bankers Association）會員曾在金融媒體上刊登半版廣告指出：保密如同我們所呼吸的空氣般不可或缺。我在國際發展領域的工作使我對人權議題極度敏感關切，但在長達三十年的專業工作經驗中，我從未遇過任何一位從事調查報導的記者、異議人士、工會運動人士、人權鬥士或任何可能遭到極權政府困擾的迫害者使用保密的境外帳戶。反而是那些獨裁者，例如菲律賓的馬可仕、印尼的蘇哈托、巴拉圭的史托斯納爾（Alfredo Stroessner）、赤道幾內亞的奧比昂（Teodoro Obiang）、智利的皮諾

契特以及他們的家族和黨羽，使用境外帳戶來逃稅並藏匿他們的贓款。境外銀行保密有助於保護人權的說詞，根本經不起考驗。

全球化之輪的潤滑油：逃稅機制

企業的逃稅行為大多牽涉到交易的不當訂價。我們的許多客戶是多國企業，它們使用租稅天堂為基地，運用所謂的「移轉訂價」（transfer pricing）手法：同一人擁有的兩個或多個事業彼此交易，把獲利從稅負較高的國家轉走。就技術層面而言，移轉訂價是合法且必要的，因為大部分的世界貿易發生於同一公司旗下的附屬公司之間。但實際上，跟移轉訂價有關的國際協定大體上是起不了什麼作用的，因為多國企業旗下事業單位之間的产品交易並沒有市場價格。因此，企業便使用設於租稅天堂的附屬公司，對其進口品（例如原物料、零組件）訂定較高價格，對其出口品訂定較低價格，這一來一往之間，便能大舉降低稅負。境外附屬公司也被用來放置智慧財產權（例如專利權），再以高價授權給境內公司。在澤西島工作期間，我見過一些世界知名的大銀行、石油與天然氣公司、製藥廠等，以這種手法把獲利轉移至境外。

我們的一些客戶是規模較小的開發中國家企業主，他們在澤西島設立境外公司，透過

「轉單」(re-invoicing) 流程，為其獲利洗錢。轉單的手法是讓產品或服務表面上看起來是出售給位於租稅天堂的第三方，其實是透過這第三方再轉售給實際的最終買主，這是一種用來欺騙稅務當局的安排，最終，有一大部分獲利都洗進了境外銀行的秘密帳戶裡。稍後，這些錢中的一部分又偽裝成外人直接投資，匯回本國，而外人直接投資通常能獲得優惠租稅待遇。

在大多數情況下，使用不正當的移轉訂價而被稅務當局查獲的風險非常低，美國的研究人員已經發現各式各樣令人瞠目結舌的不正當移轉訂價交易，例如從中國大陸進口的一公斤（約四捲）衛生紙價格為四一二一·八一美元，從捷克進口的塑膠桶一只的進口價格為九七二·九八美元，俄羅斯進口的腳踏車輪胎一只價格為三六四美元。在出口方面，出口到委內瑞拉的美國製推土機一台三八七·八三美元，出口到千里達的預鑄式建築組件價格一·二美元。這份研究估計，在一九九八年至二〇〇一年間，光是不正當的移轉訂價就導致美國政府損失稅收約一千七百五十億美元。

開發中國家所蒙受的損失及後果更大，因為他們沒有足夠資源可對秘密的境外中心進行費時的調查。例如，許多非洲國家的策略性產業如石油與天然氣、礦業、產品貿易、製藥業等，都由多國企業把持，由於稅務當局無法調查移轉訂價的情形，這些開發中國家便

無法靠著稅收來籌措建設公共服務所需要的資金。

其實，有些經濟學家支持這種具破壞力的避稅措施，他們認為，公司的主管有責任降低包括稅負在內的成本，而且，這種避稅手法有助於約制高稅負／高支出的政府，迫使其遵守市場經濟原則。只要對這種論點認真思索片刻，就會發現：稅負並不是一般所謂的企業成本，它其實類似於股利分配，是獲利的一種分配，所以，稅負才會出現於損益表上。

同樣重要的另一個層面是，多國企業能夠透過在澤西島這類租稅天堂註冊的紙上公司，輕易安排交易和投資，使其擁有相對於其他競爭者的稅負優勢，也就創造了不公平的競爭。相對於當地本國企業，多國企業享有不公平優勢，也就是說，北半球富有國家的大型企業處於比開發中國家本地競爭者更有利的地位。使這種不公平情形加劇的另一項因素是，各國政府承受必須提供租稅優惠以吸引投資的壓力，這種措施通常也是明顯偏頗多國企業。在國際貿易談判中，這些議題都未被列入考慮，但證據顯示，避稅和對外國投資提供租稅優惠的情形，明顯影響近幾十年的貿易與投資流向。

由於這些情形操縱並扭曲市場，租稅天堂實際上是降低了全球生產力，減緩經濟成長，但擁護無限制之自由貿易政策的人卻忽略了這一點。WTO 鮮少被要求調查投資獎勵誘因和租稅扭曲對於自由與公平貿易概念的破壞，極少數的例外之一是：WTO 在二

〇〇〇年決定禁止美國多國企業使用海外銷售公司（Foreign sales corporations, FSC）享受所得稅減免的優惠；換言之，WTO裁決，FSC是一種出口補貼，違反WTO的規範。此爭議顯示，企業為了取得補貼和租稅減免極力遊說政府，但同時又阻撓政府推動窮人福利計畫。

我在澤西島的客戶數與日俱增，也更明顯看出弊病型態，但我的同事多半並不關心他們的工作所牽連的更廣層面，他們閒暇時交談的都是當地八卦、汽車、房價，資歷淺的人不斷跳槽以獲取高薪，資深夥伴則是如拼命三郎般工作，想儘快累積財富。整體氣氛是：律師和會計師團隊受僱仔細檢閱政府的新措施，狂熱的找出可從中利用的租稅漏洞。當然，只有最富有的人才付得起每小時八百五十美元的費用，聘請這些人研擬精巧複雜的避稅方法，而稅負也愈來愈從富有者身上轉移到由中低所得者負擔。

避稅玩過頭

「規則是規則，但規則生來就是要被打破的。」這段話節錄自二〇〇四年三月英國《衛報》（Guardian）刊登的一篇文章，發言的是馬施雲國際會計公司（Moore Stephens）的一位企業稅務合夥人。他在評論英國預算報告中的稅務提案時說：「不論推出怎樣的立

法，會計師和律師都能想出規避之道。」馬施雲國際會計公司後來和這位合夥人的言論劃清界限，但事實就是事實，避稅產業已破壞國家稅務體制達數十年之久，這個產業認定，賺錢之路不應受到任何阻礙。

跨國會計暨顧問公司安侯建業（KPMG）就是這種傲慢態度的一個典型例子。美國參議院的一個調查委員會在二〇〇三年揭露安侯建業公司會計事業部門的內部備忘錄、電子郵件和其他通訊記錄，在一封電子郵件中，該公司資深稅務顧問葛瑞格·理奇（Gregg Ritchie）提醒主管傑夫·史坦（Jeff Stein）說，就算政府當局針對該公司為高資產客戶提供的稅務策略採取何種反制行動，這些生意帶來的潛在獲利也遠大於罰鍰。理奇在這封電子郵件中寫道：「我們平均每件生意可為公司賺得三十六萬美元的收入，而風險最高也不過是三萬一千美元。」這些文件促使美國參議院提出調查報告，指安侯建業的一位資深主管「蓄意違反聯邦避稅法」。

在支持這種商業文化方面，記者也難辭其咎，他們在撰寫有關避稅的文章時，並不加以批判，也未考慮這些行為對於社會和經濟造成的衝擊，他們把避稅措施描述成「避稅產品」、「減輕稅負風險」、「前瞻的資產保護」、「稅負效率」等。在澤西島上的境外金融工作使我了解到，逃稅和避稅之間並沒有明確的分際，境外金融產業也對其他貪腐和不道

德的活動視若無睹，例如軍火交易。銀行與金融服務業充斥著「別告訴我，這樣我就不知情」的文化，許多公司的董事聲稱他們並不知道那些稅務規劃為他們做了哪些事，因此，當他們遭人揭露詐欺作為時，就宣稱自己是清白的。

這類辯解根本是胡說八道，一家大型多國企業的稅務主管在二〇〇六年二月向我證實，董事會對稅務部門施加極大壓力，要求他們竭盡所能避稅。我在一九九〇年代末期參加過在倫敦舉辦的多場研討會，在那些研討會上，律師和會計師熱切吹捧安隆為二十一世紀的模範公司，他們明確指出，安隆「創新的財務管理」，就是在許多國家積極避稅。已公開的安隆帳目顯示，該公司在二一九九六年至二一九九九年淨利為二十三億美元，但為了逃稅，安隆聲稱虧損三十億美元，且因此沒繳半毛稅。這就是那些律師和會計師向全世界各地董事會極力推銷的當今資本主義創新與企業家精神楷模。

安隆的例子顯示，即便是在法律明文規定的範圍內，金融服務業的文化已對法規、稅務體制和民主制度造成了破壞。但是，腐敗始於更高的權勢層級，我們怎能單單指責金融業和企業界？那些民主國家的政治領袖對其人民徵稅，本身卻透過精巧的境外結構來避稅，他們的價值觀標準何在？就以前加拿大財政部長兼總理保羅·馬丁（Paul Martin）為例，為了避稅，他的貨運船隊註冊於加勒比海和歐洲的各租稅天堂；前義大利總理貝盧斯

科尼（Silvio Berlusconi）被指透過摩納哥和列支敦斯登的境外公司來控管他的第五頻道電視網（Telecinco TV）。前泰國總理塔辛（Thaksin Shinawatra）在二〇〇六年一月以十九億美元出售他的辛電信集團（Shin Corporation），卻一毛稅也不用繳，引發數十萬泰國民眾走上街頭抗議政府貪腐。顯然，這種貪腐文化早已經成為常態。

漫不經心的觀察者或許以為，我和我的同事所處的境外世界和「真實」世界的經濟體系相隔甚遠，但其實，境外銀行就處於全球化金融體系的核心，使得企業和超級富人得以在境內公眾無法觸及或司法當局管轄不到的地方進行操作。

一九六〇年代當大量油元開始在歐洲累積時，境外經濟也開始崛起成為要角。有許多因素催化了金融體系的全球化，最重要的因素包括一九四四年在美國新罕布夏州布列敦伍茲（Bretton Woods）簽定的終止固定匯率機制，使得國際匯兌管制解除，促成金融交易自由化。之後，一九八〇年代金融市場的管制陸續鬆綁以及新通訊技術問世，只需輕按滑鼠就能轉移資金，也都是催化因素。

在一九八〇年代和一九九〇年代的金服務業大舉擴張中，境外租稅天堂從一九七〇年代的二十五個增加到二〇〇五年底的七十二個，還有更多國家排隊，準備設立境外金融中心。值得注意的是，七十二個租稅天堂中有三十五個和倫敦有關，而幾乎所有這些租稅

天堂都和八大工業化國家有關，許多租稅天堂群聚於加勒比海、歐洲周邊、中東和東亞，大多數都和倫敦、紐約及東京這三大全球金融中心有密切關連。

在一九八〇年代的國際債信危機（許多高負債的窮國無力償還民營銀行團提供的聯貸）後，大型西方銀行把行銷工作轉而投注於發展私人銀行服務，瞄準全球八百萬左右的超級巨富。私人銀行業務是為富人提供「全包式」金融服務，在全球有三十兆美元的客戶資產可供管理下，這是金融服務業者的一大獲利來源，尤其如果是在最低稅負或免稅環境下進行管理操作的話。

一九九五年於倫敦舉行的一場銀行業研討會上，我聽到銀行業的目標是要在十年內把大部分超級巨富的金融資產轉移到境外信託與公司。舉例來說，拉丁美洲財富非常集中，大約三十萬人握有約三兆七千億美元的個人資產，據估計，拉丁美洲富人持有的總現金和上市公司證券中，有超過五〇％是存放於境外。值得注意的是，就連世界銀行的二〇〇六年拉丁美洲報告中也指出，富人逃稅現象阻礙了拉丁美洲地區的經濟成長，導致投資不足、失業，助長了貧窮、犯罪和極端主義的惡性循環。

有關全球財富管理趨勢的研究顯示，境外金融產業已將大批富有客戶的資產轉移至境外。發表於二〇〇五年的一份研究報告指出，大約十一兆五千億美元的超級巨富資產目前

存放在免稅或稅負極低的境外。若這些資產所衍生的所得能被課徵平均三〇％的稅率，英國政府一年稅收就能增加兩千五百五十億美元，足以讓政府對一般民眾減稅，或是為意圖在十年內把世界貧窮人口減少一半的聯合國千禧年計畫（United Nations Millennium Project）提供融資。

出賣澤西島

澤西島和其他租稅天堂提供了一個連結管制與放任、合法與非法的境外介面。表面上看起來，境外銀行業似乎跟境內銀行業相仿，但欠缺透明度和責任制意謂境外公司並未受到稽核，因此無從得知誰實際擁有這些公司、誰是境外信託的受益人以及用途。這種保密性為犯罪和貪腐提供了理想的環境。許多公司並非使用租稅天堂來為其營運活動創造經濟價值，而是從事經濟性質的「搭便車」活動或詐騙行為，租稅天堂的活動包括參與經濟詐欺、貪腐、洗錢、逃稅、軍火交易、犯罪集團的詐欺勒索、內線交易以及其他形式的市場扭曲。被《私家偵探》雜誌貼上「腐敗之島」標籤的澤西島，幾乎無可避免的因為避稅業務而出名。

我覺得澤西島的工作愈來愈枯燥無聊，同時也對避稅產業感到困惑不安，因此辭去信

託公司的工作，應徵島上政府的經濟顧問差事，並於一九八七年秋天上任。

澤西島為英國屬地，島上政府的官方名銜是「The States of Jersey」，但並非採行英國模式——有一個執政政府和反對黨。澤西島上並沒有政黨制度，立法議員擁有的資源不多，也欠缺研究人員和助理，協助他們詳細檢視政府施政。澤西島政壇的支配者是房地產業主和企業界人士，由英國皇室指派的澤西島地方長官（Baillie）身兼首席法官及立法首長，也就是說，立法機關和司法機關二者之間並無明顯區分。澤西島上的唯一報紙《澤西晚報》（Jersey Evening Post）多年來由島上最資深的政治人物所掌控，澤西島上也沒有大學、研究機構或智庫，大約四分之一的工作人口直接受僱於島上境外金融中心，在這種環境下，大多數人根本不會去嚴格檢視政策制定者在做些什麼。

《華爾街日報》在一九九六年九月刊登的一篇報導中正確描述了這種體制：「澤西島的主政者雖是當地社會與政治精英份子，但他們大多是小型企業業主與農夫，現在卻負責監管一個涉及龐大金額的全球規模產業，這完全超出他們的控管能力。」

在我就任澤西島政府經濟顧問的一九八七年，島上銀行與金融管理局欠缺有經驗的工作人員，且由於受到政治勢力的掌控，只有極少數管理規章，而且，這些規章多半只是用來裝飾門面，表面上是管理措施，但實際上欠缺適當的執法行政能力。舉例來說，旅館

老闆皮耶·霍斯佛（Pierre Horstall）是瑞士銀行（UBS）在島上附屬公司董事，同時又是澤西島財政與經濟委員會主任委員，還是負責監管銀行業務的金融服務部主席。霍斯佛的接任者是一家報紙的經營者法蘭克·華克（Frank Walker，現任澤西島首長），但華克本身也是巴克萊銀行的董事會成員。對於這種球員兼裁判的角色衝突情形，他們提出的辯解是，這讓監管者有機會了解境外銀行的運作，但事實上，這些職務的重疊正顯示利益衝突已變成制度化的一種政治文化。

眾人期待身為公僕的我們，不要看到、聽到及提到租稅天堂的罪惡，因為大家擔心金融醜聞會傷害澤西島的聲譽。在澤西島上，任何人若問及尷尬問題，就會被告知：「別公開談論本島家醜。」若你堅持談論這些問題，就會被奉勸：「搭明天的早班船離開。」在欠缺有效的告密者保護法和工作選擇不多的小社區，這種態度其實就是壓制異議，其結果是，澤西島居民小心翼翼避免公開表達他們內心的想法。令人悲哀的是，這個島上的離婚率、酗酒、吸毒、家暴等問題非常嚴重。

跟其他租稅天堂一樣，澤西島的租稅政策一直是積極朝向打造一個吸引超級巨富及非在地公司的租稅環境，對外的說法則是澤西島的政體穩定、稅負低，是資本通往倫敦的一條重要渠道，因此吸引境外企業。這種說詞刻意忽略髒錢的流通和逃稅，而且，儘管有那

麼多證據顯示澤西島一直被用以藏匿貪腐贓款及逃稅，島上資深官員卻否認澤西島是租稅天堂。

安永會計師事務所 (Ernst & Young) 和普華會計師事務所 (Price Waterhouse, 現為 PricewaterhouseCoopers) 曾輕易說服澤西島的資深政治人物，立法創造出一種變形版本的有限責任合夥公司 (limited liability partnership, 簡稱 LLP)，使疏於稽核工作的公司免遭權益受損之股東的司法控訴。這兩家會計師事務所花超過一百萬英鎊委託倫敦一家律師事務所研擬此法案，並安排澤西島立法局的財政與經濟委員會主任委員皮耶·霍斯佛以「既成事實」方式向政府議會提出。

有限責任合夥公司法案最終列入澤西島的法律，但島上迄今尚未有一家以 LLP 形式設立的公司，自始至終，這項運作的真正目的是要迫使英國政府放寬本身的 LLP 法令，而這項策略也確實奏效。澤西島的治理者大多數本身也從這個小島的租稅天堂地位獲益，他們對於以這種方式出賣澤西島的政治主權並不感到良心不安。這種政體被俘虜的過程是逐漸的，大多數島民普遍忽視此事實，儘管，有少數政治人物對某些租稅天堂法案採取反對立場，《衛報》也曾經引述島上一個民間行動團體的公開嗶聲：「我們不需要如此糟蹋出賣我們的島」。

有限責任合夥公司法案於一九九七年在澤西島上引發政治危機，引起英國政壇的注意，不僅英國政府指派前財政官員安德魯·愛德華茲 (Andrew Edwards) 檢討其監管措施，IMF 也成立金融行動任務小組 (Financial Action Task Force) 來加強監管。愛德華茲的檢討報告於一九九八年出爐，但報告中並未要求公開揭露境外公司與信託的受益業主、未要求境外信託必須註冊，也未要求揭露信託設立者及受益人的身份，白白錯失提高透明度的機會。不幸的是，IMF 的行動只針對恐怖份子和毒品交易的監管活動，忽略更廣泛的非法資本外逃及逃稅問題，這形同承認租稅天堂的正當性。

我們搭早班船離開

在租稅天堂政體中工作超過十年，我對政治貪腐和避稅產業的破壞活動獲得無數洞見。一九九七年的澤西島政府計畫中提到要降低我的專業獨立性，限制我的顧問角色只針對資深政府官員，不能針對整個政府議會成員。當時我已四十多歲，有兩個即將上學的兒子，我必須決定是否繼續留在這份我不認同的工作上，或應該依從自己的良知，離開這裡。

我並不喜歡離開澤西島，我的根在這裡，深深融入這島上的生活，儘管工作負荷甚

重，我還是能維持合理的工作與生活平衡。我是澤西島電影學會會長，替英國廣播公司的澤西電台擔任影評，週末時，我經常在澤西島西岸開遊艇逐浪，我的太太也同樣忙於她的藝術工作，兩個兒子都出生於澤西島。搬離此地，前往別處尋找新工作，並非易事，維持現狀的誘惑力相當大。

但經過長思後，我在一九九八年一月辭去澤西島文官工作，並同意再做六個月，讓他們尋找接手者。《澤西晚報》刊登我辭職消息的第二天，就有一家獵人頭公司提供我兩倍於前的待遇，加入一家境外管理公司的經營團隊，我毫不猶豫的婉拒了。六月底，我向澤西島上的許多朋友告別，兩天後，我們全家搭乘從聖赫利爾出發前往英國韋茅斯港（Weymouth）的渡輪。我站在甲板上，看著澤西島北岸的懸崖漸漸沒入霧中，想著我孩童時代如此深愛的這個小島如今已變得我認不出來了，感慨萬千。以前，我深以澤西島人為榮，現在卻有強烈的羞恥感，這個小島已遭無限制的貪婪與放縱所淹沒。我在島上的朋友認為我的離開是荒唐愚蠢之舉，很少人了解我搭早班船離開的真正原因：我已無法再忍受跟境外經濟扯上關連，我不想讓我的子女長大後認為我賺的是不義之財，造成其他地區的貧窮與永無止盡的不公義。

我們很快地在位於倫敦與牛津之間的奇爾騰丘（Chiltern Hills）建立新家，我在一家人專門評估開發中國家政治與經濟風險的出版暨顧問公司找到管理工作，但我和境外租稅天堂產業的關連並未就此劃下句點。牛津賑濟會在一九九九年聘請我擔任顧問，協助一個小組調查租稅天堂對開發中國家的影響。該會在二〇〇〇年六月出版的報告「釋出龐大藏匿錢財以消滅貧窮」（Releasing the Hidden Billions for Poverty Eradication）引起國際社會的注意，報告中估計，由於多國企業採行有害的稅務操作，開發中國家每年至少損失五百億美元。

澤西島上的政治人物和銀行業者對於我參與這些「責難澤西島」的工作感到不悅，我在英國《金融時報》、《衛報》、法國《世界報》（*Le Monde*）、英國廣播公司（BBC）時事節目中發表的評論也被視為公然背叛澤西島。BBC在倫敦的兩名記者分別告訴我，澤西島資深官員和他們聯繫，警告他們別訪問我，因為我「有個人企圖」。避稅產業為了保護本身免於遭到正當性檢視，無所不用其極。這些人不是好人，其中牽涉龐大財富，內藏無數祕密及不可外揚的醜事。

二〇〇二年十一月，為數眾多的民間行動團體、學術界人士、媒體記者、金融專業人士等在義大利佛羅倫斯群聚一堂，討論牛津賑濟會報告中所提出的議題。我跟隨英國學術界與民間人士組成代表團前往出席，與會者對於租稅天堂造成的衝擊有非常深入的了

解，並決定要建立民間社團聯盟來改善現況。四個月後，我們在英國國會大廈舉行的一項儀式中，正式成立「租稅正義聯盟」(Tax Justice Network)，接下來陸續在歐洲、美國和拉丁美洲成立各國國內聯盟，並準備在非洲也成立一個聯盟。經濟學家凱因斯 (John Maynard Keynes) 和懷特 (Harry Dexter White) 於一九四四年在布列敦伍茲提及對資本外逃和逃稅問題的憂慮，六十年後，民間社團終於進入富裕世界中長久存在的貧窮問題的核心。

「客廳裡的大象」

受到一九六〇年代美國民權運動的啟發，我在青少年時期就已開始信奉全球正義的理想，儘管在境外經濟體系中親眼目睹卑鄙行為，但我仍然堅信這些理想。我深信，除非祭出打擊不公平及貧窮根源的措施，否則，對貧窮國家增加援助或勾銷其外債等行動將發揮不了多少作用。這指的是，我們必須對付貪腐、侵吞公款、資本外逃和逃稅，為此，必須對鼓勵並助長這類活動的金融網絡採取更有效的管制。根據一項估計，在過去十年，從貧窮國家轉移至西方國家的資本高達五兆美元，每年流入境外帳戶的髒錢約一兆美元，其中約半數是來自開發中國家。

租稅天堂展開臂膀歡迎犯罪、貪腐和逃稅的收益，這或許可以解釋為何資本總是由南半球流向北半球，從貧窮國家流向富有國家，而不是如同經濟學原理所預測的流向。同時，這也相當程度的解釋為何有這麼多開發中國家欠缺發展建設的資本，只能愈來愈仰賴外債或外援來資助這些本應以稅收支應的公共服務。

拉丁美洲有如此高比例的資產是不會被課稅或不可課稅的資產，顯然的，若不認真打擊逃稅，根本不可能減輕貧窮，世界銀行對於減輕拉丁美洲貧窮課題所提出的二〇〇六年報告中也承認這點。非洲和中東地區的情況更為嚴重，長期存在的失業、犯罪及社會緊張對峙，消耗了阿爾及利亞、埃及、利比亞、奈及利亞和沙烏地阿拉伯等石油國家的元氣。這頭「客廳裡的大象」已經大得不容忽視：全球境外持有的資產——十一兆五千億美元是一筆龐大數目，而且證據顯示，這金額正在日益增長中。

除了當地權貴的逃稅、貪腐與侵吞外，國際貿易及投資也明顯使用租稅天堂來避稅，例如多年來，澤西島被用來作為香蕉和咖啡等農產品輸往歐洲市場的進口基地。這些熱帶作物不可能是在天冷風強的英吉利海峽島嶼上生長的，但這些貿易在帳面上經由澤西島，此中部分原因是為了把進口產品的銷售獲利移往境外，部分則是為了掩飾這些市場由少數企業壟斷支配的嚴重程度。英國政府估計，如今全球貿易中有一半是在帳面上繞經租稅天

堂，因此，把獲利「洗掉」的規模非常龐大。

阿根廷和巴西等國家的經驗顯示，消失於開曼群島或英吉利海峽群島境外公司的錢中，至少有一部分會陸續以外人直接投資的名義回流本國再投資。這麼一來，這些「外人投資」便能享有租稅減免、補貼和其他優惠待遇，使守法的企業相對不利。

在髒錢流動量不斷增加的情況下，各國政府試圖嚴加管制國際資金轉移系統，不守規矩的銀行和租稅天堂，但除非提供有效資訊交換的國際合作能夠自動化，並採取通盤措施來應付租稅天堂與境外金融中心並行的經濟，否則，這些個別政府的管制工作註定失敗。

未能有效應付全球金融體系中的這些重大缺失，已經引發了目無法紀和不道德行為的風氣，如同癌細胞般侵蝕市場制度的健全性與民主理想。堅持良好治理與道德政策的公司董事與主管發現，在和那些把避稅技術發揮至極限的企業相競爭時，他們處於相對不利、不公平的競爭基礎上。

地產富婆莉歐娜·赫爾姆斯利（Leona Helmsley）在一九八〇年代曾說：「只有小人物才納稅。」當時她的這番話令許多人震驚，但如今，情況已經惡化到大多數人都認定富人一定會避稅的地步。布希總統在二〇〇四年八月就表示，設法對富人課稅的種種努力之所以無法奏效，是因為「真正富有者懂得如何逃避稅負」。

其結果是，經濟與社會秩序無法符合二十一世紀社會福利與安全的需要，在整個開發中國家世界，逃稅和掠奪資源、把資金轉入境外祕密帳戶的行為已經滋生了群眾憤恨、嚴重失業、公共服務極度缺乏、經濟與社會機會不足。但這些問題大多可藉由加強國際合作來矯治。各國政府當局彼此間的有效資訊交換，對於克服資本外逃和逃稅問題有很大的幫助；銀行保密法所構成的障礙，可透過國際協定中納入排除條款的方式來克服；要求境外信託帳戶設立者與受益人必須登記其身份細節，就能有效降低境外信託的祕密程度，使用境外公司與信託而享有特權者沒有理由不提供基本身份資訊；此外，也可以設立全球機制，根據多國企業獲利的實際發生地點來課稅。上述政策與措施都可以在很短的時間內付諸實施，不論對已開發國家或開發中國家，皆可帶來極大的正面影響。對真正有心要使貧窮走入歷史的人而言，這可能是終結貧窮的最佳途徑。

第四章

國際商業信貸銀行的雙面遊戲

露西·柯米薩 (Lucy Komisar)，來自紐約的記者，曾經在一九八〇年代的頻頻造訪開發中國家，撰寫推翻專制統治者的運動，作品常見於專門報導第三世界消息的「新聞交流服務社」(Inter Press Service, I.P.S.)。每當她在菲律賓、海地、薩伊等地訪談異議份子時，他們總會描述獨裁當權者「掠奪這個國家，竊取一切東西，全都存在瑞士的銀行裡」。柯米薩發現，這些銀行使用設於開曼群島和澤西島之類境外天堂的祕密帳戶與空殼公司來為獨裁者、貪腐官員、毒品交易者、恐怖份子、商業詐欺份子、股市操縱者、逃稅的企業與有錢人隱藏及移動資金，且運用其政治勢力，使西方國家政府無法反制。柯米薩自一九九七年起專注於實地報導境外銀行，報導內容收錄在 www.thekomisarcoop.com。

或 際商業信貸銀行 (Bank of Credit and Commerce International, BCCI) 是由巴基斯坦銀行家阿貝第 (Agha Hasan Abedi) 於一九七三年創辦，他的支持者是盛產石油的首長國阿布達比的統治者暨阿拉伯聯合大公國總統那哈揚 (Sheikh Zayed bin Sultan al-Nahyan)。BCCI 在一九七〇年代於開發中國家建立其勢力，爾後決定進軍更大的舞台。

美國國防部長羅伯特·蓋茨 (Robert Gates) 稱 BCCI 為「國際騙子罪犯銀行」(Bank of Crooks and Criminals International)，它是軍火商人和毒販的好夥伴，也是第三世界獨裁者和中情局的好搭檔。它是布希家族及其他華府影響力人士的隨員之一，美國大陪審團說，洗錢就是這家銀行的「企業策略」，它所盜取的錢大約是九十五億美元到一百五十億美元之譜，犯下史上最大宗的銀行詐欺案，大部分被盜的錢再也沒找回來。老布希總統在任期間，當這宗詐欺案爆發時，美國政府等到紐約區檢察官羅伯特·摩根索 (Robert Morgenthau) 起訴後，才不怎麼認真的開始追查，但整個調查工作從未觸碰到銀行戶頭與全球各地七十幾個境外金融中心，也從未碰觸到經營這家犯罪銀行的波灣富豪。

我們來看看布希家族和其盟友如何使用及保護這世界上最胡作非為的銀行。

軍火的通路

任職於美國國家安全委員會的諾曼·貝利 (Norman Bailey) 專門透過追蹤美國資金流向來監視全球恐怖行動，他在一九八一年開始看到 BCCI 的蹤跡。國家安全委員會發現，BCCI 涉及和恐怖份子往來，把包含未經核准的美國技術轉移給蘇聯、操縱金融市場、軍火走私、違反禁運與抵制等，還經常為非法軍火交易者提供偽造文件及信用狀。

貝利也察覺 BCCI 和中情局之間的關係。實際上，BCCI 已經成為與中情局往來的祕密銀行之一，處理中情局在世界各地的祕密行動資金。前中情局局長威廉·凱西 (William Casey) 曾與 BCCI 創辦人阿貝第多次會面。中情局使用 BCCI 位於巴基斯坦首都伊斯蘭馬巴德及其他地方的分行，輸送約二十億美元給九一一恐怖攻擊主嫌賓拉登所屬的「聖戰士組織」(mujahadeen)，協助他們在阿富汗對抗蘇聯，當然，這是在九一一之前許久的事。BCCI 並非只是聖戰士組織的銀行，它還撒錢疏通關節，確保聖戰士的武器能順利通過喀拉蚩的港口與海關，甚至還安排驃隊把軍火運送至阿富汗。

我從一九九〇年開始調查祕密境外銀行體系，我發現，為了搶奪市場佔有率，BCCI 已成為從事祕密行動者的中央銀行，軍火與毒品交易者、聖戰士組織、巴基斯

坦人和美國中情局全都在 B C C I 設有祕密帳戶。

中情局的錢從美國轉入巴哈馬群島首都拿索的塔格瓦銀行 (al-Taqwa Bank)，再轉到巴貝多、喀拉蚩，最後轉入伊斯蘭馬巴德的 B C C I 分行。塔格瓦銀行是個空殼銀行，實際上只是設在瑞士高達銀行 (Banca del Gottardo) 的一個通訊帳戶。高達銀行的前身是已破產的安保信銀行 (Banco Ambrosiano) 過去設在瑞士的附屬機構，安保信銀行因盜用客戶存款超過十億美元而在一九八二年破產。電影「教父第三集」裡的部分情節，就是取材自這個著名的真實故事。

B C C I 的運作讓賓拉登了解並學會境外祕密金融，他在日後組織聖戰以對抗美國時，便運用這些所學。中情局很清楚賓拉登的能力，在九一一恐怖攻擊後，美國情治人員關閉塔格瓦銀行在瑞士、列支敦斯登和拿索的營運。瑞士警方偵訊塔格瓦銀行總裁納達 (Youssef Mustafa Nada)，他是激進回教組織穆斯林兄弟會 (Muslim Brotherhood) 的成員，瑞士情治人員也到他位於坎皮昂尼 (Campione d'Italia) 的家中搜索，坎皮昂尼是位於盧加諾湖 (Lake Lugano) 邊的義大利租稅天堂。

我在二〇〇二年的某天從瑞士搭乘渡輪前往坎皮昂尼，看起來六十多歲的納達在碼頭上等我，並開車載我沿著蜿蜒山路來到他位於山頂的豪宅。豪華的客廳裝飾著華麗的雕刻

和有鑲飾的傢俱，使我聯想到伊斯坦堡的藍色清真寺。納達溫文儒雅的舉止和優雅的擺設倒是很相襯，他召喚一名僕人為我們送上飲料。

我調查瑞士高達銀行多年，跟情治單位建立了一些人脈，一名情治人員寄給我一份塔格瓦銀行在拿索的股東名單，上頭有賓拉登家族成員。我跟納達當面對證這份名單，他立即承認這份名單正確無誤，他說：「美國聯邦調查局 (F B I) 在三年前就已經知道了。」接著，他又修正說：「他們在一九九七年就已經知道了……，賓拉登的姊妹？這不是什麼新聞，F B I 知道，美國財政部也知道。」

繞過半個地球，B C C I 和中情局之間在美洲的合作也同樣成效卓著。任職美國國家安全委員會的奧立佛·諾斯 (Oliver North) 設立巴拿馬籍空殼公司和 B C C I 祕密帳戶，處理在一九八五年和一九八六年軍火支援尼加拉瓜反抗軍及伊朗的兩千萬美元。在諾斯的違法運作中，B C C I 為祕密出售給伊朗革命衛隊 (Revolutionary Guards) 的一千二百五十枚陶式反坦克導彈提供超過一千一百萬美元融資，以換取釋放在黎巴嫩被扣留的美國人質。諾斯簽名的支票利用的是 B C C I 的巴黎分行，不消說，此帳戶並沒有紀錄，因此，後來美國司法單位無從追查。B C C I 也經手雷根—布希政府對巴拿馬強人諾瑞嘉 (Manuel Noriega) 提供的援助，在中情局的建議下，諾瑞嘉成為 B C C I 的客戶。

BCCI 也協助伊拉克前總統海珊 (Saddam Hussein)。BCCI 把龐大金額轉入義大利政府擁有的義大利國家勞工銀行 (Banca Nazionale del Lavoro，簡稱 BNL) 在亞特蘭大的分行，這是伊拉克在美國的往來銀行，於是，從一九八五年至一九八九年間，BCCI 祕密提供四十億美元貸款給伊拉克，以幫助海珊購買武器。美國國會議員岡薩雷茲 (Henry Gonzalez) 在一九九二年針對 BNL 舉行聽證會，他引用中情局一份機密文件指出，中情局早已知道 BCCI 總部涉及 BNL 美國分行對伊拉克提供貸款之事。

透過 BNL 提供的貸款中，一五%的佣金回扣被匯入海珊設於 BCCI 在開曼群島、盧森堡和瑞士的境外分行戶頭裡。老布希總統知道海珊接受賄賂，因為經手這些錢的就是他們熟悉且喜愛的違法銀行。在第一次波灣戰爭時，伊拉克就是使用海珊以 BNL 貸款購買的武器來對抗美國軍隊及其盟軍。

另一位得意的武器購買者是恐怖組織法塔 (Fatah) 和黑色九月 (Black September) 的創辦人、巴勒斯坦恐怖份子阿布·尼達爾 (Abu Nidal)。自一九八一年起就是 BCCI 客戶的尼達爾在 BCCI 倫敦分行有一個六千萬美元的戶頭，用以購買武器和支應後勤費用。有人把法國新聞雜誌《快訊》週刊 (L'Express) 裡刊登的尼爾達相片拿給 BCCI 倫敦分行經理卡森 (Ghassan Qassem) 看，卡森發現他的最佳客戶是全世界追緝

的恐怖份子，便向 BCCI 總部提供此資訊，總部告訴他：「立即銷毀，回你的分行，絕對不能向任何人提及此事，因為總經理已經有夠多問題要煩了。」

一九八〇年代中期，美國緝毒局 (Drug Enforcement Administration，簡稱 DEA)、國稅局 (IRS) 和中情局都知道 BCCI 為毒品交易所洗錢，也知道 BCCI 在哥倫比亞設立許多分行，為梅德林及其他販毒集團處理帳戶。

境外祕密

阿貝第在一九七六年把 BCCI 的總部遷至倫敦，但該行實際上是透過境外中心的網絡來運作，尤其是盧森堡和開曼群島，以及在黎巴嫩、杜拜、沙迦和阿布達比，後三者 在阿拉伯聯合大公國境內。境外銀行與公司的保密性是 BCCI 詐欺活動的關鍵，他們註冊空殼公司，僱用掛名負責人，再把公司架構成控股公司、分公司、子公司的網絡。這麼做的目的是以活動記錄魚目混珠，讓人難以追蹤資金的移轉。沒有一個政府能夠追查到底一家不正派的偽裝公司在做什麼，沒有人能夠弄清楚一連串虛假的交易。

BCCI 是在盧森堡註冊設立的境外銀行，當時先是設立 BCCI 控股公司，旗下設兩個子公司，在盧森堡的子公司 BCCI SA 負責歐洲和中東地區業務，在大開曼島的子

公司 BCCI Overseas 則負責開發中國家業務。BCCI 在開曼群島設立的「銀行中的銀行」——國際信貸投資公司 (International Credit and Investment Company, 簡稱 I C I C) 只不過是一個郵政信箱，到了一九九〇年，其資產已超過七十五億美元。為 BCCI 負責稽核工作的是安惠會計師事務所 (Ernst & Whinney) 和普華會計師事務所 (Price Waterhouse)，兩家事務所並不互相交換資訊，英國的中央銀行英格蘭銀行 (Bank of England) 擔任監督者長達十五年，但該行表示，在它監督下的 BCCI 沒有什麼問題。

一九七七年，BCCI 已在四十三個國家設有一百四十六家分行，資產從兩億美元增加到二十二億美元。佔四分之一持股的美國銀行 (Bank of America) 因為看到不良的貸款文件而感到可疑，遂於一九七八年退出，但並未在美國發出任何警訊。警訊可能導致 BCCI 股價下跌，而美國銀行出售 BCCI 持股賺了不少錢，原先的兩百五十萬美元投資，出脫持股後變成三千四百萬美元，沈默果然是金。

到了一九八三年，BCCI 在六十八個國家設有三百六十間分行及辦事處，其中九十一個分行在歐洲，五十二個在美洲，在遠東地區、南亞和東南亞有四十七個，在中東地區有九十個，非洲則有八十個。到了一九八〇年代中期，BCCI 的營運國家增加到了七十三個，資產激增到兩百二十億美元。

運用向各國中央銀行高層及財政部官員賄賂的手段，BCCI 買到了許多中央銀行的存款，取得某些國家處理使用美國農業貸款的經辦權，享有在不允許外人設立銀行的國家設行的特權。例如，透過巴拿馬一家瑞士銀行轉手的三百萬美元，為 BCCI 贏得祕魯西亞總統 (Alan Garcia) 政府的兩億五千萬美元存款。

總計 BCCI 在阿根廷、孟加拉、波札那、巴西、喀麥隆、中國、哥倫比亞、剛果、迦納、瓜地馬拉、印度、象牙海岸、牙買加、科威特、黎巴嫩、模里西斯、摩洛哥、奈及利亞、巴基斯坦、巴拿馬、祕魯、沙烏地阿拉伯、塞內加爾、斯里蘭卡、蘇丹、蘇利南、突尼西亞、阿拉伯聯合大公國、美國、尚比亞、辛巴威等國賄賂官員。

BCCI 懂得如何替違法企業服務而賺錢，但卻不是很擅長做正當的生意。它在一九八三年成立一個專門在股市和商品市場進行交易的事業部門，為了逃稅，這個事業部門在倫敦執行交易，但在開曼群島作帳。從一九七九年至一九八六年，BCCI 的交易員在美國公債上的投機交易虧損超過八億美元，但他們把這些虧損轉移至開曼群島的祕密記錄裡。

在政府高層的朋友

一家和犯罪活動牽連如此深廣的銀行，當然知道人脈的重要性，阿貝第從中東地區著手，找到了數十位重要投資者。

阿布達比的統治者納哈揚及其家族投資不超過五十萬美元，但他們是 BCCI 持股近四分之一的大股東，大部分的投資是無風險的——有保證的投資報酬率和買回協議安排。一九六三年至一九七九年間擔任沙烏地阿拉伯情報部門領導人、已故沙國國王費瑟 (Faisal) 的妹婿阿德罕 (Sheikh Kamal Adham) 是美國中情局在該地區的聯絡人，他也是 BCCI 的大股東之一，老布希總統在一九七五年任職中情局時與他結識。

BCCI 對股東及其他關係密切者提供約二十億美元貸款，例如阿德罕借了三億一千三百萬美元。法德國王 (King Fahd) 一名顧問的兒子蓋思·法隆 (Ghaith Pharaon) 也是 BCCI 的投資者，他出面替 BCCI 非法收購美國三家銀行時，也獲得三億美元的貸款。

那些阿拉伯投資者所獲得的貸款，是透過境外銀行之間的資金轉移作帳而予以勾銷。投資者在 BCCI 獲得的不只是財務上的好處，一九八〇年代中期，中情局有關於

BCCI 的一份機密備忘錄中指出：「BCCI 的主要股東是中東權貴，包括杜拜和阿拉伯聯合大公國的統治者和幾位沙烏地阿拉伯的影響力人士，他們真正感興趣的不是該銀行的投資獲利，而是促進回教的理想。」阿布達比的許多親王也享有 BCCI 「特殊禮節部門」提供的服務，根據美國參議員約翰·凱瑞 (John Kerry) 後來的調查，此「部門」為大投資者提供娼妓，尤其是十幾歲的處女。

BCCI 也有不少美國朋友。在民主黨方面，前總統卡特透過他的財政部長柏特·藍斯 (Bert Lance) 結識阿貝第，藍斯曾因為一家喬治亞銀行的調查案陷入麻煩而獲得阿貝第的協助。卡特在阿貝第的陪同下，搭乘 BCCI 的波音七〇七飛機前往非洲，目的是招攬非洲國家官員把外匯存底存放在 BCCI。BCCI 捐獻八百萬美元給卡特的健康計畫，作為回報，後來，當 BCCI 遭控違法時，卡特還發言辯護。

卡特總統任內的美國駐聯合國大使、後來的亞特蘭大市市長安德魯·楊 (Andrew Young) 以每年五萬美元的酬勞受聘擔任 BCCI 的顧問，並獲得十五萬美元的貸款額度，BCCI 後來對此額度豁免還款。楊為阿貝第引介十幾位開發中國家的企業和政府官員，並幫助他取得這些國家的中央銀行存款。

在共和黨方面，布希家族透過德州商人詹姆斯·巴斯 (James R. Bath) 結識 BCCI

的大股東賓馬哈福茲 (Khalid bin Mahfouz)，巴斯替賓馬哈福茲代理在美國的投資。一九七六年，當老布希擔任中情局局長時，中情局把越戰時期使用的一些飛機出售給巴斯和賓馬哈福茲共有的公司。後來，巴斯在一九七九年和一九八〇年幫助老布希的石油探勘事業「布希能源公司」(Arbusto Energy, Inc.) 取得融資。

買入美國市場

BCCI 的境外分行遍布世界各地，但它需要進入美國市場，身為一家沒有美國分行的境外機構，它必須使用美國銀行 (Bank of America) 作為代理銀行 (correspondent bank)。代理銀行戶頭是一銀行在另一家銀行開設的戶頭，用此戶頭來為銀行本身和其客戶轉移資金，但這樣的安排對 BCCI 而言會有問題，因為它不想把跟資金轉移有關的文件提供給美國銀行，這會使它難以替違法資金或所得洗錢。BCCI 試圖收購紐約的卻爾喜國家銀行 (Chelsea National Bank)，但被紐約州政府否決，理由是 BCCI 控股公司旗下區分為兩個境外中心事業群，這表示沒有一個政府的銀行業主管當局能夠監督 BCCI 在全世界的業務。

因此，阿貝第決定對美國銀行業主管當局施展手腕，滲透美國的銀行體系。對他而

言，很幸運的一點是，美國銀行業主管當局並不像紐約州政府當局那般保守。到了一九七〇年代末期，BCCI 在美國已經擁有四家大銀行，包括喬治亞國家銀行 (National Bank of Georgia)，以及後來改名為第一美國銀行 (First American) 的金融綜合銀行 (Financial General Bankshares)，營運地區包括哥倫比亞特區、佛羅里達州、喬治亞州、馬里蘭州、紐約州、田納西州和維吉尼亞州，這讓它更加容易把錢洗進美國金融體系裡。

替 BCCI 出面收購喬治亞國家銀行及其他幾家銀行的是布希家族的友人巴斯和賓馬哈福茲的沙烏地阿拉伯籍合夥人蓋思·法隆，他使用 BCCI 提供的貸款，以市價的兩倍買下前財政部長藍斯所持有的喬治亞國家銀行股份，而當時陷入財務困境的藍斯也獲得 BCCI 提供三百四十萬美元的貸款，無需抵押擔保品，也沒有設定利息。

BCCI 的另一位朋友克拉克·克利佛 (Clark Clifford) 是美國前總統詹森 (Lyndon Johnson) 任內的國防部長和幾任美國總統的顧問，我在一九七〇年代訪談他時，他曾向我炫耀他的辦公室窗戶如何俯瞰白宮，顯見他是多麼接近權力核心！藍斯把 BCCI 的那群共謀者引介給克利佛，克利佛幫助 BCCI 收購金融綜合銀行，在該銀行改名為第一美國銀行後，克利佛坐上董事長寶座。

克利佛擔任第一美國銀行董事長及 BCCI 法律顧問長達十三年，但他後來聲稱自

己並不知道 BCCI 是第一美國銀行的幕後掌控者。相關記錄或許隱匿在他處，但 BCCI 確實提供貸款給克利佛，用以購買及出售 BCCI 的股票，這些交易使克利佛賺得六百五十萬美元。

第一美國銀行當然知道如何結交朋友，它提供一百萬美元貸款給雷根政府白宮官員麥克·迪佛 (Michael Deaver)，他後來成為沙烏地阿拉伯的說客。中情局在 BCCI 和第一美國銀行皆設有數個戶頭，用以為美國政府輸送至少五十萬美元給巴拿馬強人諾瑞嘉。

凱瑞調查與坦帕案

華盛頓的律師傑克·布倫 (Jack Blum) 在一九七二年至一九七六年期間擔任美國參議院外交關係委員會的副法律顧問，並在這段期間處理該委員會針對美國企業的國外賄賂做調查。在此之前，他曾經擔任參議院反托拉斯及壟斷小組委員會的助理法律顧問。布倫熱衷於反貪腐，對美國政府內部的違法情事了解甚多。

參議員約翰·凱瑞的恐怖主義、毒品與國際行動小組委員會聘請布倫擔任特別法律顧問，協助調查毒品和美國外交政策利益之間的關係。凱瑞一直想檢視美國外交政策和毒品交易之間的關連性，但在參議院受阻，終於在一九八七年開始舉行聽證會，一直持續到一

九八八年。

布倫說他偶然間發現因為販毒而在美國被判刑入獄的開曼群島公民李·理奇 (Lee Rich)，理奇告訴陪審團：「我以前曾經在開曼群島洗錢，後來，美國方面變聰明了，於是，銀行人員叫我轉到巴拿馬洗錢。在巴拿馬，他們跟我說只能找諾瑞嘉幫忙，諾瑞嘉把我介紹給 BCCI。」

布倫說：「我們到處摸索打聽，我找到一名曾經替 BCCI 工作過的傢伙，我在邁阿密和他碰面，他說：『洗錢是 BCCI 的主要業務，他們都是一群罪犯。』他還說，除了處理毒品交易的髒錢外，BCCI 也管理諾瑞嘉的個人財務，負責這些工作的銀行人員住在邁阿密，諾瑞嘉甚至有一張 BCCI 發行的威世卡。」因此，布倫針對此資訊傳訊相關人等。

荷西·布蘭登 (José Blandon) 是反諾瑞嘉的前巴拿馬外交官，他告訴布倫，BCCI 是諾瑞嘉的往來銀行，在重大違法活動中扮演角色，包括替梅德林販毒集團洗錢。

布倫也從 BCCI 的拉丁美洲業務主管暨諾瑞嘉的個人銀行事務經手人安姆賈德·阿萬 (Amjad Awan) 那兒聽到相同的 BCCI 違法情事，他曾勸阿萬承認 BCCI 有

違法的客戶、替毒品交易所洗錢、祕密擁有及掌控第一美國銀行。

一九八七年，佛羅里達州坦帕市的一樁毒品交易調查案件使 BCCI 的醜聞開始被揭露。布倫說：「我們在緝毒局於坦帕市的毒品交易調查行動中查明洗錢情事，我們從洗錢活動著手，再深入追查，並獲得 BCCI 違法的證詞。於是，我們寫了一份報告，指出必須進一步調查此事，並讓 BCCI 的阿萬把證據交給司法當局，但當局並不想聽。」

布倫說服兩位前 BCCI 行員和聯邦檢察官在坦帕會面，這兩位行員也說 BCCI 掌控第一美國銀行，聯邦檢察官發出幾張傳票，但甚至沒有把資訊提供給 FBI 或其他單位。布倫說：「聯邦方面並不想在坦帕多花什麼工夫，他們並不想調查其他枝節，他們的說法是他們有他們的調查，不想被無關的枝節打亂。其他東西是無關枝節？這真令人吃驚！」

一九八八年十月，美國總統大選前一個月，BCCI 和其八名員工被控為梅德林販毒集團的龐大所得洗錢，起訴書中未提到諾瑞嘉，當時，諾瑞嘉仍然接受中情局的錢，這是當時共和黨總統候選人老布希在中情局局長任內展開的關係。布倫提醒凱瑞，凱瑞指出諾瑞嘉和毒品交易及 BCCI 有關連。

但是，司法部在部長理察·桑柏格 (Richard Thornburgh) 的指示下，和 BCCI 達

成被告認罪辯訴協議，五名巴基斯坦籍行員被判刑三至二十五年不等。司法部顯然是想大事化小，它未動用「詐騙勢力與貪腐組織法」，若動用此法，可能會導致 BCCI 的資產被沒收。

BCCI 被罰款一千四百萬美元，相當於臥底幹員佯裝毒品交易者所付出的錢！坦帕市的美國檢察官同意不起訴 BCCI，也不起訴其他違反聯邦法律的相關人員。司法部甚至還寫信給州管制當局，請他們讓 BCCI 繼續營運！這項協議使 BCCI 安然無恙的繼續存活，也使獄中的 BCCI 行員不再多說什麼。

凱瑞抨擊這項協議是「對一個原應極端重視洗錢活動的國家的悲哀評註」，當司法部回應說，並無法令容許政府關閉從事洗錢活動的銀行時，凱瑞便草擬一項法案，但被參議員歐林·哈奇 (Orin Hatch) 所領導的共和黨議員封殺，哈奇發表聲明說 BCCI 是良好企業公民，爾後，哈奇請求 BCCI 貸款一千萬美元給他的一位友人。

另一方面，證人陳述第一美國銀行和 BCCI 之間關係及付給美國官員款項的錄音帶不翼而飛，布倫說：「我毫不懷疑這是聯邦政府方面故意限制相關調查，唯一要釐清的問題是，這種限制到底是因為高層貪腐，還是為了隱匿不法的政府行動。」

聯邦檢察官後來指出，司法部官員告訴他們，BCCI 是一樁「政治」案件，由華

府決定如何調查和起訴。中情局需要一家「骯髒的」銀行，不想讓這家銀行停止運作。布倫後來發現，中情局在一九八〇年代準備了數百頁的報告，討論 BCCI 和犯罪活動（毒品交易、洗錢）的關連，以及透過違法手段掌控第一美國銀行的情形。那些知情者——前中情局長理察·賀姆斯（Richard Helms）和威廉·凱西都謊稱毫不知情，但實際上，在此案中，一名中情局人員後來表示，中情局帶頭阻撓調查，相關文件被銷毀。

財政部和司法部也擱置證據，紐約州民主黨眾議員查爾斯·舒默（Charles Schumer）的幕僚所提出的一份報告指出，一名約旦籍軍火販子兼咖啡商在一九八三年向美國海關總署透露 BCCI 的違法之事。先前在 BCCI 邁阿密分行擔任司機的一名男子在一九八四年向美國國稅局檢舉 BCCI 從事洗錢活動，稅務人員申請調查該銀行，但遭主管拒絕。國稅局在一九八六年從印度獲得有關 BCCI 在多個國家從事洗錢活動的資訊，依舊沒有採取行動。舒默的這份報告發現，聯邦政府相關單位接獲數百件有關 BCCI 的情資。

無能，還是笨拙？抑或是保護一家有政治牽連的違法銀行？布倫告訴我：「一開始，我以為有什麼邪惡或難堪之事，到底是什麼呢？是他們本身能力不足，還是更糟的原因？你永遠無從得知答案。」他還說：「這一大票人受到德州布希幫的庇蔭，沙烏地阿拉伯要

人扮演重要角色。」

凱瑞當時是資淺的參議員，他的恐怖主義、毒品與國際行動小組委員只被授權檢視恐怖主義和毒品這兩項議題，當該委員會試圖安排有關 BCCI 的公聽會時，受到司法部和參議院的阻撓。凱瑞發現他缺乏重要民主黨議員的支持，由於先前已有參議員收受銀行詐欺犯政治獻金的醜聞，外交關係委員會主席克雷柏恩·裴爾（Clairborne Pell）不願意再舉辦更多公聽會。

監督者盲目：英國會計師和英格蘭銀行

英國普華會計師事務所（Price Waterhouse UK）的會計師長久協助 BCCI 的欺騙違法行為，一九八六年，普華事務所發現 BCCI 的商品交易虧損高達四億三千萬美元，相當於該銀行所有現金資本。根據事務所內規，稽核人員只能告訴銀行經理人，不能告訴相關執法單位，以免存款人或債權人的行動。他們也沒有告知負責 BCCI 美國境內營運稽核的美國普華會計師事務所。

在一九八七年之前，為 BCCI 負責會計稽核工作的是普華會計師事務所和安惠會計師事務所，但後者在一九八七年退出，原因是對於無法取得 BCCI 全球各地所有營

運帳冊感到不滿。爾後，雖只剩下普華，但 BCCI 旗下某些單位受到瑞士銀行保密法保護，普華無法取得完整資訊，在遇上例外的情形時，普華便不堅持追究下去。BCCI 在倫敦的貸款檔案是以印度和巴基斯坦通行語言烏都語 (Urdu) 書寫，但當普華派遣一名懂烏都語的稽核人員前往 BCCI 時，BCCI 卻不准他進入，普華的稽核人員也不堅持。當 BCCI 不肯提供借款人身份資訊時，普華的稽核人員同樣不堅持追究。普華方面或許有其他顧慮，該公司在加勒比海的合夥人從 BCCI 獲得的貸款超過五十萬美元。

儘管其他國家的監督者表達關切，英國普華仍然隱瞞 BCCI 的違法欺騙之事。當英國普華得知 BCCI 違法透過他人名義買下第一美國銀行時，它並未告知美國普華，英國普華在其稽核報告結論中謊稱 BCCI 的帳務「確實且允當」。

儘管如此，美國普華可能仍然獲得了一些線索，因為當羅伯·班奇 (Robert Bench) 接獲一份中情局有關 BCCI 的報告時，他是美國財政部通貨監理局 (Comptroller of the Currency) 副局長，他後來辭去副局長一職，前往普華工作，並負責 BCCI 這個客戶。英國普華直到一九九一年才通盤說出實情。在英格蘭銀行的要求下，英國普華撰寫機密報告「沙暴報告」(Sandstorm Report)，詳細記述 BCCI 的假記錄和空殼公司等。

另一個失敗的監督者是由世界各大中央銀行總裁組成的巴塞爾銀行監理委員會 (Basel Committee on Banking Supervision)，在有關 BCCI 的荒唐交易與巨額虧損傳聞甚囂其上時，巴塞爾委員會成立了一個八國委員會，共同監視 BCCI 的運作，但該會未採取任何行動。

英格蘭銀行在一九八八年和一九八九年獲知 BCCI 涉及恐怖行動組織的融資和毒品交易的洗錢活動，但英格蘭銀行並未關閉 BCCI。一九九〇年，英國普華會計師事務所向英格蘭銀行報告 BCCI 的欺騙違法情事，後者依然沒有採取行動，甚至還試圖阻撓普華的會計師跟美國紐約區檢察官摩根索合作。

英格蘭銀行認為，BCCI 在一九九〇年把其總部、主管和記錄移至英國管轄權以外的阿布達比就沒事了，讓別政府和監管者去傷腦筋。

形勢轉向對 BCCI 不利

在凱瑞的支持下，布倫在一九八九年拜會摩根索。摩根索從一九七五年起就擔任紐約曼哈頓地區檢察官，至今仍是美國最重要的金融犯罪調查者。布倫告訴他，司法部拒絕調查 BCCI 涉及替毒品交易所得洗錢和其他不法情事，摩根索開啟調查，但司法部拒絕

合作，不讓他接觸證人，也不提供資訊，他甚至必須傳真給坦帕市的美國檢察官，請求對方接聽他的電話。摩根索的首席調查員約翰·莫斯科（John Moscow）獲知坦帕市的公訴人手上握有布倫證人的錄音帶，但莫斯科表示，他聯繫了好幾個月，坦帕方面堅決否認有這樣的錄音帶。

不久，摩根索獲得一項禮物。BCCI在倫敦的內部檢討委員會主席麥西赫·拉曼（Masihur Rahman）把BCCI實際財務狀況長年遭到扭曲之報告訴上司且隨後辭職，卻接到電話威脅他和家人的性命。拉曼和摩根索的辦公室聯繫，提供英國普華會計師事務所的稽核報告，報告中顯示BCCI透過許多假貸款，私下取得第一美國銀行的所有權，此時的第一美國銀行已變成規模一百一十億美元的美國州際銀行控股公司。

一九九一年五月，凱瑞終於獲准在一個銀行小組委員會面前舉辦一天的聽證會。司法部下令重要證人不得合作，並拒絕提供傳詢的文件。在凱瑞威脅將無限期暫停提名羅伯·蓋茨擔任中情局局長後，中情局的一名官員作證指出，中情局對BCCI知情多年，且在BCCI設有戶頭。

布倫表示，BCCI的友人阻撓凱瑞舉辦更多的聽證會：「他們設法阻止外交委員會舉辦聽證會，……，我們後來得知，從一九八八年九月到BCCI於一九九一年七月停業期間，該銀行花費兩千六百萬美元，聘請律師和說客，設法促使調查行動停止且讓BCCI繼續營業。」最終，銀行調查人員發現BCCI使用他人掛名、收購美國的銀行。聯邦儲備理事會終於在一九九一年一月下令調查BCCI對第一美國銀行的掌控，並於三月宣佈BCCI違法取得第一美國銀行約六〇%的股權，且下令BCCI必須提呈一份出脫持股計畫。該會還宣佈將針對出面替BCCI收購銀行的蓋思·法隆罰款一千七百萬美元。

英格蘭銀行、阿布達比政府和普華會計師事務所一直試圖重整BCCI，並掩蓋該銀行的犯罪違法之事。但英格蘭銀行在一九九一年六月通知美國聯邦儲備理事會，普華的一份新稽核報告顯示，BCCI涉及龐大的詐欺。兩週後，英國當局關閉BCCI在十八個國家的營運，並通知其他四十四個國家嚴加監管或限制BCCI的營運。BCCI在阿拉伯聯合大公國的十七家分行和巴基斯坦的三家分行仍繼續營運，BCCI在這兩個國家的政治人脈非常深廣。

幾年後揭露的文件顯示，英格蘭銀行高層人員至少已有長達七年時間懷疑BCCI玩欺騙手法，BCCI破產清算人德勤會計師事務所代表BCCI的債權人控告英格蘭銀行蓄意疏忽，並向英格蘭銀行求償八億五千萬英鎊（相當於十六億美元），但英國高等

法院在二〇〇五年駁回此一索賠訴訟。

起訴

紐約區檢察官摩根索堅持訴諸更嚴厲的起訴，瞄準 BCCI 背後的美國及沙烏地阿拉伯勢力，而美國司法部則是尋求讓起訴範圍局限在先前的毒品交易洗錢上。

一九九一年七月，紐約郡大陪審團裁決起訴 BCCI、BCCI 設於開曼群島的附屬公司 ICIC，以及包括阿貝第和克利佛在內的六個人。起訴書中指控 BCCI 涉及上百億美元的違法情事，包括詐騙存款人、偽造銀行記錄以隱藏不法資金、竊取總計超過三千萬美元的金額，並指控 BCCI 其實是一家犯罪企業，其公司策略是尋求外逃資本、黑市資本和販毒所得。起訴書指控克利佛等人從假貸款、股票交易和假律師費中取得數百萬美元，也指控賓馬哈福茲從 BCCI 不法巧取近三億美元。法隆和前科威特航空公司 (Kuwait Airways) 董事長富賴吉 (Faisal Saud as-Fulaj) 也遭到起訴，已故沙國國王費瑟的妹婿阿德罕則是同意和調查單位合作。

摩根索的揭露行動促使紐約聯邦儲備銀行 (New York Federal Reserve Bank) 協調各方，停止 BCCI 的營運。聯邦儲備理事會對 BCCI 課以兩億美元罰款，禁止其股東

法隆、阿德罕、富賴吉等人在美國從事銀行業務，並對賓馬哈福茲課以一億七千萬美元的罰款。

最後，在一九九一年八月，坦帕市的聯邦大陪審團起訴 BCCI 執行長史瓦雷·納克維 (Swaleh Naqvi) 和其他五名 BCCI 高層主管，以及著名的哥倫比亞販毒組織頭目傑拉多·蒙卡達 (Gerardo Moncada)，但並未起訴阿貝第或 BCCI。這樁起訴案只專注於毒品交易所得的洗錢，以及和巴拿馬強人諾瑞嘉之間的關連 (諾瑞嘉此時已非美國盟友)，並未著重 BCCI 詐欺存款人的部分。BCCI 在庭上認罪，坦承為哥倫比亞梅德林販毒組織的一千四百萬美元毒品交易所得洗錢。

一九九一年十月，司法部助理部長羅伯·穆勒三世 (Robert Mueller III) 督導一聯邦大陪審團起訴克利佛等人，指他們共謀欺騙聯邦儲備理事會有關 BCCI 和第一美國銀行之間的關係，且阻撓該理事會調查 BCCI。不過，穆勒三世並未追究賓馬哈福茲或其他和 BCCI 過從甚密的產油國阿拉伯人士，他從未花時間面談所有對 BCCI 交易知情的證人。凱瑞的報告中指出，司法部忽略洗錢證據，並拒絕提供可能涉及布希友人的相關文件或證人。

十一月，司法部宣佈起訴 BCCI、阿貝第、法隆等人，但同樣的，此起訴案仍然

有限，只著重 BCCI 對加州和邁阿密兩家銀行的秘密持股。

終於，在一九九一年十二月，司法部對 BCCI 提出一項重大起訴，BCCI 在同一天針對聯邦政府和州政府提出的詐騙指控認罪，包括洗錢和非法收購第一美國銀行及其他美國的銀行。BCCI 同意付出總值超過五億五千萬美元的在美資產，其中一部分將作為「受害人賠償基金」，另一部分則是救助第一美國銀行和 BCCI 收購之獨立銀行（Independence Bank）。此外，BCCI 也付給紐約州一千萬美元罰款。但是，只有一名被起訴的罪犯在法國被捕，其他罪犯早已逃到中東或巴基斯坦。

摩根索的調查仍然持續進行，一九九二年，紐約一個大陪審團起訴賓馬哈福茲及他的
一名助理，罪名是對 BCCI 及其存款人詐欺多達三億美元，使用存款人的錢收購他的
銀行持股；美國聯邦儲備理事會指控賓馬哈福茲違反銀行法規，但美國刑法無法動到人在
沙烏地阿拉伯的他。後來，賓馬哈福茲同意支付兩億兩千五百萬美元罰款，摩根索於是在
一九九三年撤銷對他的起訴案。此外，賓馬哈福茲和國家商業銀行（National Commerce
Bank）也以兩億五千三百億美元和 BCCI 債權人達成和解。最終，總計罰款達十五億
美元，但跟被盜用侵吞而消失的總額相較，完全不成比例，而且沒有任何一名涉案者入
獄。美國司法部並未追究賓馬哈福茲這位布希家族的朋友及其資金來源。

克利佛援用相同於皮諾契特的辯護理由——健康因素而成功逃避審問，在一九九八年
以九十二歲高齡去世。

那些被 BCCI 吸走而從未償還存款人的上百億美元呢？國際銀行在秘密的境外銀
行體系很有效的隱藏了這些錢的蹤跡。但在 BCCI 垮台多年後，賓馬哈福茲依舊很有
錢，這位老布希的前金主變成恐怖份子賓拉登的金主，一九九二年於澤西島成立「穆瓦法
克基金會」（Muwafaq Foundation），並提供此基金會三千萬美元，美國財政部稱此基金會
為：「接受沙烏地阿拉伯富有企業家資金援助的蓋達組織掩護者」。

美國參眾兩院的情報委員會皆有怠忽職守之過，他們未能揭露中情局跟協助非法販賣
毒品、軍火且與恐怖行動有關的銀行往來，大多數國會議員似乎都不關切這些事。凱瑞的
小組委員會在一九九二年提出的報告中披露，白宮知道 BCCI 的違法活動，中情局使
用 BCCI 進行秘密銀行業務並對國會調查人員撒謊，BCCI 還經常付錢給美國官
員。

若國會領導層級當初支持認真調查，或許就能為凱瑞報告中提出的一些問題發掘答
案，這些問題包括：前中情局長凱西涉及的關係、BCCI 大股東在美國的金融與房地
產投資本質等。凱瑞的報告對 BCCI 的國際營運活動提出種種懷疑，包括該銀行在巴

基斯坦核武發展計畫中的參與程度，BCCI在歐洲與加拿大商品和證券市場上的操縱、BCCI和知名軍火販子之間的關係等。

凱瑞的小組委員會表示，由於美國、英國和阿布達比有關當局拒絕提供相關文件，因此，該會無法為上述問題著手挖掘答案。大批與BCCI相關的資訊文件已被銷毀，在調查行動展開、BCCI的巴基斯坦籍領導人逃逸之後，BCCI在倫敦用以存放記錄的防火庫房發生了七次火災，在其中一場火災中，有四名消防人員喪生，沒有任何人遭到起訴。

第五章

廉價手機的人力成本

凱薩琳·柯恩 (Kathleen Kern) 一九九三年起參與基督教和平使團 (Christian Peacemaker Teams)，這個國際組織的主要工作是支援在衝突中提出以信仰為基礎之非暴力解決方式的人，但在經歷過海地、墨西哥、巴勒斯坦、哥倫比亞和剛果民主共和國等地的任務後，她發現暴力衝突結束後，金權政體鞏固的經濟暴力所導致的苦難卻是有過之而無不及。二〇〇五年秋天，她獲派至剛果東部調查事實，本文敘述她在當地收集到的資訊。

剛 果民主共和國 (Democratic Republic of Congo, 舊名薩伊) 的戈馬鎮 (Goma), 鎮上醫院有一座帳篷, 專門安置等待手術的被強暴受害人, 另有一座帳篷專門安置術後復原中的受害人。在等候手術區, 我抱著一名一個月大的女嬰, 她望著帳篷架木上懸掛的昏暗電燈, 拱起背, 揮舞著手臂, 興奮的面對這個新世界, 渾然不知是殘暴行徑創造了她的生命。

女嬰的母親告訴我, 寶寶名叫愛斯帖。這位母親告訴我, 她沒有奶水, 但並未提到她正在等候動什麼手術, 可能是施暴者以生殖器、槍或刀刺穿了她的直腸與陰道之間的隔膜, 導致肛漏, 也可能是其他傷害。傷害的類別太多了, 我們看過相片, 有些婦女的陰道遭槍傷, 有些人的眼睛遭鹽巴摩擦到瞎掉 (這樣才無法指認施暴者), 有些則是在遭強暴後被火燒或截肢。

一週前, 我們在布卡武市 (Bukavu) 停留, 拜訪一個人權組織的辦公室, 看到不久前發生於附近村莊坎尤拉 (Kanyola) 的大屠殺相片, 攻擊者是先前在盧安達犯下種族屠殺暴行的「國家發展革命運動」(Interahamwe) 反抗軍成員, 他們用刀把受害者劈死, 或是放火燒人, 這樣, 駐在附近的聯合國維和部隊才不會聽到槍聲。這個人權組織原先的領導人金班比 (Pascal Kabungulu Kimbembe) 在那年稍早受到當地一名軍官威脅, 沒多久就在

自家門前被暗殺了。

「這些橫行於剛果東部的「低科技」暴行, 是全球高科技消費性產品 (例如行動電話、筆記型電腦、PlayStation 遊戲機) 需求衍生出的後果, 在調查多國企業和暴行的關係中, 製造高科技產品所需的鈷鉭鐵礦是關鍵。全世界目前有八〇%的鈷鉭鐵礦 (Coltan, columbite-tantalite) 產於剛果, 對美國的戰略而言, 剛果的重要性不亞於波斯灣。不過, 剛果也富藏黃金、鑽石、銅、鋅、鈾、鈷、錳、木材和其他資源, 這些資源也是導致這個國家在過去十年不斷發生大屠殺的重要原因之一。」

赤道地區的大屠殺

根據國際救援委員會 (International Rescue Committee) 等機構的估計, 自一九九六年至今, 剛果已約有四百萬人直接或間接死於內戰。二次大戰結束以來, 沒有任何衝突導致如此多人喪命。

一九九四年的盧安達種族大屠殺之後, 幹下屠殺暴行的盧安達軍隊胡圖族士兵和「國家發展革命運動」的胡圖族反抗軍隨著 (二百萬名) 非軍人的胡圖族人逃到剛果。盧安達的圖西族人總統卡加美 (Paul Kagame) 以逃入剛果的胡圖族對盧安達安全構成威脅為由, 在

一九九六年派遣盧安達軍隊進入剛果，屠殺了數千名胡圖族難民。盧安達、蒲隆地（同樣為圖西族當權的政府）和烏干達在一九九七年派軍協助當時企圖推翻獨裁者莫布圖的剛果叛軍領袖卡畢拉（Laurent Kabila），戰爭迫使百姓離開他們的土地，進入礦區挖掘黃金、鑽石和鈾鉭鐵礦，以求生存。

一九九七年，叛軍推翻莫布圖，卡畢拉上台。但是，卡畢拉在一九九八年以有人試圖暗殺他且盧安達軍隊屠殺胡圖族難民為由，把盧安達和烏干達的軍隊趕出剛果。盧安達再度入侵，聲稱必須追捕威脅其安全的胡圖族；而烏干達方面則是為了對抗以剛果為基地的烏干達反叛軍，在剛果設立了類似以色列一九八〇年代佔領黎巴嫩南部時所設立的緩衝區。盧安達總統卡加美和烏干達總統穆塞維尼（Yoweri Museveni）在計畫入侵時，達成推翻卡畢拉的協議，他們打算扶植一位新的剛果總統，並掌控剛果東部。卡畢拉請求安哥拉、納米比亞和辛巴威協助，到了一九九八年，剛果東部已陷入多國對峙局面，烏干達佔領北邊區域，盧安達掌控東南邊，盧安達、蒲隆地和烏干達士兵掠奪剛果東部的銀行、工廠、農場、倉庫，且將掠奪品運回自己國內。

盧安達政府在一九九八年把剛果境內倉庫中相當於七年產量的鈾鉭鐵礦（約一千五百噸）運到盧安達首都基加利（Kigali），當時鈾鉭鐵礦的售價約為一公斤四〇美元。接下

來幾年，盧安達軍方在剛果東部屢屢掠奪鈾鉭鐵礦，運回盧安達。鈾鉭鐵礦的國際價格在二〇〇〇年一月上漲至每公斤六六美元，十二月時更暴漲至每公斤八三七美元。（鈾鉭鐵礦的供給短缺，導致新力 PlayStation 2 遊戲機在二〇〇〇年耶誕節旺季缺貨。）由於鈾鉭鐵礦的開採只需挖鏟即可，因此，軍方、政界和企業界權貴可以盧安達監獄囚犯或剛果窮人為勞力，賺取龐大利潤。

烏干達總統穆塞維尼的弟弟薩雷（Salim Saleh）掌控三家航空公司，他把飛機出租給烏干達軍方，用以載運軍隊和供給品進入剛果。在烏干達軍方、剛果反叛軍和民營企業家的合作下，薩雷確保飛機滿載著黃金、木材和咖啡回來，他也靠利潤豐厚的鈾鉭鐵礦賺進大把鈔票，並和黎巴嫩商人艾布拉辛（Khaili Nazeem Ibrahim）合作，把產於剛果的鑽石走私運出，使剛果無法獲得迫切需要的稅收。

從烏干達和盧安達的出口歷史可以看出剛果資源被掠奪的程度。在一九九六和一九九七年間，盧安達的鈾鉭鐵礦產量增加為兩倍，使盧安達和它支持的剛果叛軍每個月獲得高達兩千萬美元的收入。盧安達政府聲稱該國出口的鈾鉭鐵礦（一年出口量約為一四四〇公噸）全都是產自本國，但聯合國專家在二〇〇一年調查報告中引用官方統計數字指出，實際上，盧安達本身的鈾鉭鐵礦年產量只有八三公噸。

盧安達境內並無鑽石礦，但其鑽石出口量卻從一九九八年的二百六十六克拉暴增至二〇〇〇年的三萬五百克拉。烏干達境內沒有鈾鉬鐵礦，卻能出口六九·六噸；烏干達境內也沒有鑽石礦，但在二〇〇〇年卻有鑽石出口收入超過二百二十五萬美元。

二〇〇二年簽定的一項「和平」協定使卡畢拉之子約瑟夫（Joseph Kabila）接替被暗殺的卡畢拉擔任剛果總統，他的四位副總統都是造成剛果大浩劫的軍閥。在接下來幾年，盧安達和烏干達持續入侵剛果，盧安達在二〇〇四年十二月再度以胡圖族對其構成安全威脅為由，派六千軍隊入侵剛果東部。盧安達軍隊在剛果北部基烏省（Kivu）進行燒殺擄掠大屠殺，事件發生近一年後，我們的代表團造訪布卡武大學城的一個學生會組織時，仍可以看到這些暴行的遺跡。一名年輕人告訴我們，由於學生抗議盧安達軍隊侵犯人權的行徑，因此，盧安達軍隊和其支持的剛果軍隊刻意找上他們的學生中心進行報復。

以強暴作為戰爭武器

我在二〇〇五年十月跟隨基督教和平使團首次到剛果東部，目的是考察在當地設立遏止暴力計畫的可能性。我們和平團很快了解到，剛果存在著我們過去不曾遭遇的挑戰，武裝組織普遍使用強暴手段的情形是絕大多數世人所不知道之事。為了公開這些強暴惡行，

我們會見重建脆弱社會秩序的牧師及民間領袖時，開始著重此問題。

對許多剛果婦女而言，強暴只不過是她們受創的開始而已，她們之中有四分之一到三分之一的婦女因強暴而感染愛滋病毒，而且往往是在丈夫及小孩面前遭到強暴。受害者的丈夫或家人視她們為「被玷汙者」，將她們和孩子逐出村莊。有時候，他們告訴受害婦女，若把強暴生下的孩子殺死，就可以留下來，而那些未被殺死的孩子往往遭到遺棄。許多受害婦女為了養活自己和小孩，身軀彎得更低，以深陷前額的背帶駝拉著沈重的作物或建築材料。

剛果的教會和民間團體試圖為強暴受害者提供醫療照料、諮詢輔導和工作訓練，但是受害且遭遺棄的婦女人數實在多得驚人，遠超出這些組織的負荷。聯合國婦女發展基金（UN Development Fund for Women）和人權團體估計，自一九九八年以來，有數十萬婦女遭強暴，還有非常多的婦女未透露自己遭強暴。

對剛果東部地區人民而言，以強暴作為戰爭武器之事還有更深遠的影響。由於武裝份子經常攻擊正在農場工作的婦女，導致許多婦女不敢離家外出工作，因此，縱使在整年都是生長季節的肥沃之地，人們也經常挨餓。

武裝份子的暴行也導致民眾彼此之間暴力事件增加。剛果北部基烏省的新教女性學會

記錄了在戰爭前未曾聽聞的強暴和性侵害之事，會長穆利里卡貝卡尤（Jeanne Muliri-Kabekatyō）說，有些甚至只有十八個月大的女嬰，遭到鄰居、兄弟、計程車司機和老師的強暴。為防範這種暴行，該組織訓練孩童如何抵抗強暴，並教導父母絕對不要讓女兒單獨前往任何地方，也絕不要讓她們跟男性或老師獨處。

有些事件特別令穆利里卡貝卡尤震驚難忘，有位年輕婦女在她三歲小孩死去的第二天生下一死胎，死嬰的屍體還留在房裡之際，五名武裝男子闖入屋內，她的丈夫驚慌逃離，而產婦因身體太虛弱而走不了，更別說抵抗那些輪暴她的武裝份子。事後，這名婦人需要動五次手術，而且無法再度生育，她的丈夫另娶了一個老婆。

在有幾百萬人死於飢餓與疾病的情況下，在一萬五千名聯合國維和部隊仍然無法遏制大屠殺的情況下，在政府員工已經長達十年領不到薪水的情況下，數十萬名被強暴者在亂局中被漠視。

戰爭中的共謀

我們在敘述這類事件時必須留心，因為我們總是把非洲人描繪成野蠻人，長久以來，第一世界的人們所知道的非洲，主要是盧安達種族屠殺或饑荒相片——肚子鼓起的小孩被

蒼蠅圍繞覆蓋著。

許多牧師、人權工作者、照顧受害者的婦女運動者說，若我們想提供平衡報導，就應該公佈西方國家如何助長剛果的悲慘境況並從中獲益，戈馬鎮一位婦女組織領袖說，「我們被當成世界的廢紙簍」，她指的是大量武器被丟進這個地區。盧安達政府使用美國的軍援來資助在剛果東部燒殺肆虐的剛果民主聯盟——戈馬派（RCD-Goma），美國也資助跟RCD對抗的卡畢拉總統和他的剛果軍隊。一名人權組織代表告訴我們的使團，美國、英國和南非都提供武器給武裝份子和軍隊，造成當地長期處於不穩定狀態，這麼一來，便能剝削當地的資源。

幾乎我們所會見的每一位剛果人都指出，這些資源是了解剛果悲慘境況的關鍵，也是西方人牽連其中的確鑿證據。盧安達和烏干達或許是這些資源的掠奪者，但導致他們犯下這些掠奪行徑的是第一世界的多國企業。

美國國會議員辛蒂亞·麥肯尼（Cynthia McKinney）在二〇〇一年四月六日舉行的一場聽證會中，揭露了西方國家涉入當地每個階段的衝突，其中金權政體幾乎都脫離不了干係。盧安達總統卡加美曾經在一九九〇年於美國堪薩斯州陸軍要塞李文沃斯堡（Fort Leavenworth）接受美國軍方訓練。美國運用其影響力，阻止聯合國維和部隊進入盧安

達，遏止一九九四年發生的種族大屠殺，但在卡加美掌權後，立刻提供該國七千五百萬美元的軍援。美國特種部隊在一九九四年開始訓練盧安達軍隊，三個月後的一九九四年四月六日，載送盧安達和蒲隆地總統的專機遭到飛彈攻擊，此事件引發了當年的盧安達種族大屠殺事件。當時，美國特種部隊對盧安達軍隊實施的訓練包括反暴動、戰鬥、心理戰以及指導如何在後來的剛果民主共和國作戰。

「卡加美在一九九六年下令入侵剛果之前的八月，曾造訪五角大廈，取得美國的同意。曾經在美國陸軍特種精銳部隊的大本營北卡羅萊納州布拉格堡 (Fort Bragg) 受過訓練的盧安達和烏干達軍隊，參與了一九九六年與一九九七年入侵剛果、推翻莫布圖的軍事行動。據說，石油開採設備與工程服務供應商哈里伯頓集團 (Halliburton) 旗下的軍事工程承包商布朗魯特工程公司 (Brown & Root) 在剛果與盧安達邊界興建了一座專門用來訓練盧安達軍隊的軍事基地，而貝泰工程營造集團 (Bechtel) 則是為卡畢拉提供衛星地圖和偵察照片，協助他監視莫布圖軍隊的行動。

貝泰工程營造集團是企業與政治利益勾結的最佳例子之一，前美國國務卿舒茲 (George Schultz) 是貝泰董事，前美國國防部部長溫柏格 (Casper Weinberger) 曾擔任貝泰的法律顧問，該公司資深副總席漢 (Jack Sheehan) 是美國海軍陸戰隊退役將領，也曾

是五角大廈國防政策委員會委員。

許多企業在一九九六至一九九七年間開始和卡畢拉協商取得剛果東部的採礦權，卡畢拉在一九九七年初派遣代表前往多倫多，向採礦公司說明「投資機會」，此行為卡畢拉贏得了五千萬美元，卡畢拉用這筆錢進軍剛果首都金夏沙。一九九七年五月，在卡畢拉攻佔盧安達與剛果邊界的戈馬鎮後，美國礦業公司 (American Mineral Fields, AMF) 和卡畢拉達成一筆十億美元的交易，卡畢拉的財務官員 (在美國受過專業訓練) 負責協商，賦予 AMF 在該地區鋅、銅、和鈳鉬鐵礦的獨家開採權，AMF 的董事長麥克莫若 (Mike McMurrough) 是美國前總統柯林頓的好友。

《華盛頓郵報》報導，有人在一九九八年七月二十三及二十四日於剛果目睹美國士兵 (可能是特種部隊) 和盧安達的軍隊在一起，這大約是在盧安達「正式」入侵剛果一星期前之事。當烏干達和盧安達的軍隊於一九九八年入侵剛果時，加拿大的巴克立克金礦公司 (Barrick Gold, 公司董事會成員包括美國前總統老布希、加拿大前總理穆隆尼 (Brian Mulroney)、柯林頓的顧問喬丹 (Vernon Jordan) 等) 和傳統石油與天然氣公司 (Heritage Oil and Gas) 跟著這些軍隊一起抵達。一九九九年，剛果民主聯盟——戈馬派的金主獲得紐約花旗銀行的五百萬美元貸款，也從比利時的柯吉公司 (Cogecom) 取得融資。比利時、

丹麥、日本、瑞士和美國在一九九七年對盧安達提供兩千六百一十萬美元的援助，到了一九九九年，這些國家的援助金額提高到五千一百五十萬美元，這些增加的金援使得盧安達有錢入侵剛果。

「當盧安達和烏干達因為持續掠奪剛果的資源而增加財富時，IMF和世界銀行竟然稱許兩國的國內生產毛額提高，不察實情的IMF在二〇〇二年發佈的一則新聞稿裡指出，該組織派駐在盧安達的代表「敦促盧安達政府當局堅持不懈的追求和平」，但諷刺的是，盧安達受到IMF讚許的國內生產毛額成長，其實正是因為盧安達政府在剛果東部發動暴亂，並趁亂掠奪該地區的資源而促成的。IMF也在二〇〇六年讚許烏干達：「財政緊縮再加上審慎的貨幣控管，促成烏干達健全成長，並使過去十年的通貨膨脹率幾乎都維持在個位數字。近年來，這些政策使該國的國際儲備金達到令人滿意的水準。」IMF顯然同樣忽視烏干達是如何累積這些國際儲備金。

世界銀行在二〇〇一年著手改革剛果老舊衰敗的國營事業傑卡礦業公司(Gecamines)，但在這項改革中，因民營化而被裁員者並未依計畫獲得轉職訓練。世界銀行的重要目標應該是研擬計畫重建這家公司和其礦場，使剛果獲益，但過渡政府卻根據世界銀行顧問的建議，把傑卡礦業公司的大部分股權和其礦場賣給民營企業。世界銀行就這

樣讓外國企業瓜分曾是剛果最重要收入來源的珍貴資源。

OECD 多國企業規範準則

儘管西方國家對於剛果在一九九六至二〇〇四年間的悲慘境況幾乎不聞不問，聯合國安理會自二〇〇〇年開始調查剛果暴亂的根本原因，安理會專家小組在接下來三年公佈一連串報告，說明由剛果及周邊國家的政治高層、軍官和企業人士所構成的網絡如何與軍隊及武裝組織合作，取得剛果資源的掌控權。此一小組指出，民兵和軍閥部隊使用這些資源來購買武器。

專家小組的調查參考了經濟合作發展組織(OECD)在一九七六年提出的「多國企業規範準則」(Guidelines for Multinational Enterprise)，此一準則的目的是促進貿易，並界定負責任的企業行為，而簽署此規範的政府應負責推動這些規範，並解決不遵守這些規範的企業所引發的問題。

根據專家小組在二〇〇二年十月提出的報告，非官方的「權責發展組織」(Rights and Accountability in Development)也在二〇〇四年發佈本身的調查報告，列出企業在剛果違反OECD規範的行為(參見一四三頁圖表五一一)。

圖表 5-1 企業在剛果違反 OECD 規範準則的行為

OECD 規範	企業在剛果違反規範的情形
• 企業在其母國及其他國家應奉行相同的人權標準。	• 軍方和武裝團體利用被威迫的勞工採礦、把礦產賣給企業，企業也僱用武裝組織保護資產。
• 企業不得助長武裝組織侵害人權的行為。	• 企業對叛亂份子及政府軍警提供軍火，甚至參與軍事行動。
• 企業必須採用誠實記錄交易的會計與稽核做法。	• 企業從事走私鑽石、洗錢及非法貨幣交易。
• 多國企業必須要求當地供應商和承包商遵守 OECD 規範，且必須負責查明供應鏈。	• 企業向叛軍勢力掌控地區或剛果以外地區供應商購買礦產時，未調查礦產來源和誰從中獲利。
• 企業不得以提供或索取賄賂的手段來取得或保有生意，也不得簽定阻礙競爭或逃避法令的生意合約。	• 企業知道此地區局勢不穩定，選擇和可疑的中間人交易，以取得合約和特許權。
• 企業應該本諸促成永續發展的立場，對經濟、社會和環境的進步做出貢獻。	• 企業和剛果政府的代表成立合資事業，開發當地天然資源，但事業獲利鮮少造福剛果人民。
• 包括銀行在內的所有企業都必須維持良好治理原則，確保使用其服務的公司與個人遵守 OECD 規範。	• 銀行對於在剛果從事掠奪的個人與公司提供服務，讓他們從中獲利。

資料來源：Rights and Accountability in Development (RAID), Unanswered Questions: Companies, Conflict and the Democratic Republic of Congo: Executive Summary, Report, April 2004, p.2, www.raid-uk.org/docs/UN_Panel_DRC/Unanswered_Questions_Full.pdf

安理會專家小組的二〇〇二年報告指控八十五家多國企業從剛果的戰爭中獲益，其中包括六家美國公司。除了比利時國會外，這些多國企業的母國政府並未對這些企業做出多少追究，事實上，此一報告似乎在大多數國家產生反效果，有些多國企業遊說其政府和安理會，把他們從專家小組的譴責名單上除名。

這些公司從譴責名單上除名的過程並不透明，專家小組的一名成員指出，有五家原本列名的加拿大公司後來被除名，他說：「其中有一家或多家公司和加拿大外交部交涉，尤其是與當時加拿大駐非洲大湖區大使馬伯樂 (Marc Braut) 交涉。」加拿大的第一量子礦業公司 (First Quantum Minerals) 曾告訴新聞媒體，它全力訴求完全除名。另外，英國戴比爾鑽石公司 (DeBeers) 聲稱，該公司在二〇〇二年和二〇〇三年要求專家小組提供與指控有關的細節佐證，但該小組卻提不出來。

面對來自金權政體的抗議，安理會在二〇〇三年一月二十三日的第一四五七號決議文中建議對這個專家小組的調查工作予以六個月的展期補強，藉此證明或調整報告所指控的名單。

專家小組在二〇〇三年十月公佈的第四份、也是最後一份報告中指出，由於原名單中的許多公司都已「除名」，無需進一步調查，而「除名」指的是：企業已察覺其不當行為

且提出或採取了修正行動，停止和不符合倫理規範的剛果夥伴進行交易，事證顯示企業並未參與不道德事業，企業在剛果的事業是早在一九九八年之前或是跟掠奪行徑的牽連微不足道。

這份二〇〇三年的報告並未解釋每家原本列名的公司到底是進入何種「除名」類別，因此，理論上來講，一家曾經向使用奴役勞工的盧安達軍方購買鈾鐵礦、但後來停止這種交易的公司，其罪責等同於一家遵守道德規範但當初未提供記錄證明本身光明正大的公司。雖然，二〇〇三年的這份報告明白指出，「除名」並不代表完全無罪，但絕大多數在除名之列的公司和其政府皆聲稱他們已被證實為無罪。

在聯合國專家小組於二〇〇二年指控西方企業涉及掠奪剛果資源後，美國駐聯合國特殊政治事務代表理查·威廉森（Richard S. Williamson）告訴安理會：「美國政府將深入調查這些美國公司的譴責一事，並採取適當措施。」但持續追蹤這些美國公司的「地球之友組織」（Friends of the Earth）在二〇〇三年十月指出：「截至目前為止，布希政府側重證明美國公司的無罪，而非深入調查美國公司可能經由供應鏈，助長了剛果的戰爭。」

並非只有美國對 OECD 的「多國企業規範準則」採取自由放任態度，其他好幾個國家政府不僅未回應專家小組提出的問題，反而質疑一個聯合國小組是否能夠在缺乏充分

證據下，斷言企業違反 OECD 的規範準則，以及這些規範是否適用於企業的供應商。

有鑑於 OECD 的原有規章未能針對企業在剛果的不當行徑採取有效行動，英國「權責發展組織」建議修改 OECD 的規範準則，訴諸其他方法來迫使第一世界國家政府調查企業的不當行徑。

「OECD 觀察組織」（OECD Watch）在二〇〇五年九月二十二日提出的報告「五年展望」建議，提高政府、非政府組織及原準則中規定在各國執行此規範之人——「國家聯絡點」（National Contact Point）的力量，來強化 OECD 的「多國企業規範準則」。例如，政府只對遵守 OECD 規範的企業提供補貼、出口信用和政治風險承保，獲派擔任國家聯絡點的人應更獨立於政府與企業利益之外，並在調查違反規範情事時享有更大權力等。若各國政府與國際管理機構不採取這些改革，金權政體及當地供應商將會繼續資助戰爭、侵害人權。

我的所見所聞

我在二〇〇五年十月首度前往剛果時，試圖透過我所屬的非政府組織「基督教和平使團」推動多年的其他計畫來了解情況。在我參與的其他國家計畫中，發生於哥倫比亞的情

況令我覺得與剛果的情況最相似。

哥倫比亞也是個資源豐富的國家，它的資源收入資助軍方、半軍事部隊、武裝游擊隊，而最大受害者是平民百姓。武裝組織以綁架、拷打、酷刑虐待等恐怖行為來掌控資源，多國企業從受阻的民主變革中獲得龐大利益。但哥倫比亞的政府、司法制度和媒體畢竟或多或少發揮了一些功能，儘管經常發生政府代表、檢察官、法官和記者遭到暗殺的事件。

相較之下，很少剛果人認為基督教和平使團能在剛果發揮作用。許多在當地耕種的婦女認為，我們將無可避免的跟剛果人一樣，遭到武裝組織的攻擊，還有人說：「妳們一定會被強暴。」事實上，有人告訴我們，白人的出現很可能會導致接待我們的剛果社團成為武裝份子攻擊的對象。

所以，我們別無選擇，只能離開剛果。我們可以拒絕使用以掠奪來的剛果資源材料製造而成的科技產品，但除了我們，金權政體還有數百萬、數千萬的消費者，更何況，行動電話、筆記型電腦和數位相機等，大大提升了人權工作者記錄政府與個人迫害人權之事的

能力。

對於剛果現況，曾有一位當地大學生批評道：「西方國家發言譴責，卻沒有採取行動，所以，國際社會一定是樂見這種情況發生。」

用「經濟殺手」一詞來形容金權政體和其剛果爪牙的行為，似乎是過於溫和，我們若能無畏的正視經濟殺手對剛果所做的一切，就會覺得，「經濟戰犯」一詞似乎還更貼切。

如同所有冥頑不靈的殺手和戰犯，只有把他們關進監獄裡，才能保障社會的安全。

第六章

非洲新爭奪戰中的傭兵

安德魯·羅威爾、詹姆斯·馬里歐 (Andrew Rowell, James Marriot) 羅威爾是自由作家兼調查報導記者，在政治、環境、健康等議題方面有十多年撰述經驗，也參與地球資源研究中心 (Earth Resource Research)、地球之友、綠色和平組織、世界衛生組織、世界野生動物基金會 (World Wildlife Fund) 等組織的調查工作，文章散見英國《衛報》、《獨立報》、《村聲》雜誌 (Village Voice)、《生態人》雜誌 (The Ecologist)。馬里歐為藝術家、生態運動者、自然主義者，一九八三年起擔任倫敦平台組織 (PLATFORM) 共同總監，推動社會與生態正義計畫。自一九九六年起，關注石油與天然氣產業及兩產業對全球造成的影響。羅威爾和馬里歐曾合著《下一個波斯灣：倫敦、華盛頓及奈及利亞的石油衝突》 (The Next Gulf: London, Washington and Oil Conflict in Nigeria)。

「我喜歡奈及利亞，我喜歡非洲的脈動，我會想念那裡。」尼傑爾·華森—克拉克（Nigel Watson-Clark）向來喜歡刺激與挑戰，他在英國皇家海軍陸戰隊服役二十年，熱愛特技跳傘，曾擔任英國國家級特技跳傘教練，參加過無數競賽。

華森—克拉克退役後，曾在西班牙經營一所特技跳傘學校，在英國擔任過私人保鏢。他有朋友從事海事保安工作，介紹他在雪佛龍能源集團（Chevron）的安哥拉分公司工作，接著，在二〇〇二年，奈及利亞的一份差事找上門。

接下來三年半，華森—克拉克負責協調殼牌石油公司在奈及利亞外海油田的保安工作，他的正式頭銜是愛可阿爾發油田（Echo Alpha Field）保安聯絡官，主要職責是為殼牌石油公司保護浮於奈國外海七海里處的橘色鑽油平台「海鷹」（Sea Eagle）。華森—克拉克駐守在兩百五十公尺長的保安艦「自由勤務號」（Liberty Service）上，這艘保安艦是美國路易斯安那州潮水公司（Tidevater）旗下一家子公司的資產，潮水公司擁有全世界最大的石油與天然氣產業服務船隊，該公司在西非的營運指揮部設在蘇格蘭的首府亞伯丁。

華森—克拉克在此擔任保安工作的原因很簡單：奈及利亞的尼日河三角洲對石油產業和奈及利亞政府極具策略重要性，石油是奈國命脈，佔其收入八〇%以上，是該國九〇%外匯收入來源，佔奈及利亞國內生產毛額比重高達四〇%。

奈及利亞的石油與天然氣是殼牌石油公司（Shell）、美國雪佛龍石油公司和埃克森美孚石油公司（Exxon Mobil）的重要資產，目前，殼牌公司的石油與天然氣總產量中有超過一〇%來自尼日河三角洲，同時，殼牌掌控五〇%以上的奈及利亞石油與天然氣蘊藏量，因此，殼牌的命運和奈國的命運可說是密不可分。

在石油業網絡中，像「自由勤務號」這樣的保安艦不可或缺，殼牌是這個大網絡中的一員，若沒有其他公司、承包商和諮詢顧問等構成的這個網絡，它也不可能奈及利亞營運。

殼牌石油的國際網絡

皇家荷蘭殼牌石油集團（Royal Dutch Shell）的掌控網絡是國際性的，它從海牙和倫敦控股公司的全球營運，設在海牙的開採與生產事業部門控管位於拉哥斯的殼牌石油奈及利亞公司。殼牌奈及利亞與開採公司（Shell Nigeria and Exploration Company，簡稱SNEPCO）則是殼牌石油奈及利亞公司旗下的子公司，SNEPCO找來英國艾斯普羅集團（Expro Group）旗下的伊可鑽探設備服務公司（Ecodrill）協助其石油生產作業，僱用華森—克拉克的就是伊可鑽探公司。

在貪腐情況嚴重的奈及利亞，為有效營運，殼牌石油、殼牌子公司及承包商必須和奈及利亞幾個政府層級和奈國軍方不同分支保持密切接觸，這是在當地做生意的唯一方法。有時候，這種密切關係看起來就像企業與政府之間的旋轉門，有時候則是企業和奈國軍方或機動警備隊（Mobile Police Force）之間的財務關係。多年來，殼牌一直否認存在這種財務關係，但如今已承認。奈及利亞人多半不認為政府與殼牌之間或殼牌與奈國軍方之間有什麼區別，就如同他們也看不出殼牌和其承包商之間有何區別，在奈國人看來，這些單位全都是利益結盟的一部分。

二〇〇六年一月十一日，在「自由勤務號」上，除了華森—克拉克，還有六十一歲的船長蘭卓瑞（Patrick Landry）、兩名工程師以及十二名殼牌石油公司僱用的奈及利亞海軍士兵。華森—克拉克的職責是監督殼牌石油的保安，照料「自由勤務號」全體組員，訓練擁有兩艘充氣式硬底橡皮艇的奈及利亞士兵，「他們的職責是在萬一有人入侵或侵襲時，保護油田，」華森—克拉克說：「我們在自由勤務號上天二十四小時巡邏，我們從不進港，從不離開油田。」

基本上，華森—克拉克就是石油開採網絡裡的前線士兵，只不過不是國家的士兵，而是民營企業的士兵。開拓殖民地的強權總是使用武力保護他們在尼日河三角洲的商業資

產，華森—克拉克所扮演的角色跟一六六〇年代的英國水手並無多大差別，那時候的士兵受僱於皇家海軍，奉命保護皇家非洲公司（Royal African Company）從尼日河三角洲載運奴隸前往美洲殖民地的船隻。英國在大西洋的奴隸交易中扮演樞紐角色長達一百五十年，奴隸制結束後，接下來是在此地開墾煉製棕櫚油，現在開採的資源則是石油和天然氣。

挾持人質

保安聯絡官華森—克拉克即將捲入過去四十年間在尼日河三角洲打轉的暴力漩渦中，危機的核心是石油——誰掌控石油，誰就得利，並承受後果。

四十年來，尼日河三角洲的族群爭取從石油財富中分到更大的一杯羹，他們分到的財富太少了，當然，的確有某些人發了財，但奈國嚴重的貪腐風氣意味著這些發財者只是極少數權貴。石油公司也發財，但他們用複雜的稅務花招把獲利神不知鬼不覺的移出奈及利亞，沒人知道他們到底賺了多少錢。石油的開採未使老百姓受益，尼日河三角洲的族群依舊極其貧困。

目前，奈及利亞聯邦政府原應從來自石油收入中抽出一三%，分配給尼日河三角洲上的各州，但實際上這些州分配到的收入遠低於這個比例。這些州的居民忍受著石油開採的

負面影響：空氣和水的汙染如家常便飯、每天二十四小時的天然氣燃燒火燄、腐壞的瓦楞屋頂、人們燒燙的喉嚨壁。

四十年來，尼日河三角洲的居民抱怨他們的苦境，但他們的抗議往往遭到軍事鎮壓，導致成千上萬人喪命和無數人受傷或無家可歸，年僅十歲的小孩遭到強暴或拷打，還有整個村莊與城鎮被摧毀。

過去十年，積怨逐漸沸騰，尼日河三角洲的年輕人變得更激進，轉而訴諸新手段來反擊，愈來愈常使用暴力和挾持人質。由於暴力情形愈來愈多，像華森—克拉克這樣的承包商往往是當地居民發洩憤怒的對象。

二〇〇六年一月十一日，情勢非常緊張，「自由勤務號」的保安層級升高，華森—克拉克和組員到了那天下午才知道自己的處境有多危險。當時，他看到三艘快艇載著四十名男子疾速逼近，那些男子身上有伊喬族（Ijaw）勇士的傳統符號。「自由勤務號」派出一艘海軍橡皮艇攔截，華森—克拉克回憶：「我們試圖攔截三艘快艇，但是海軍士兵靠近時卻發現，對方人數較多且火力較強，因此撤退。」

華森—克拉克說：「我想，率先開火的應該是我們的海軍士兵，緊接著，攻擊者也開始以武器反擊，我們遭遇猛烈攻擊，」射向「自由勤務號」的包括可以穿透防護鋼板的彈

火，「他們的攻擊非常激烈兇猛，我們的海軍士兵根本抵擋不住。」

華森—克拉克置身駕駛臺，四周的儀器被射中後爆炸，但奇蹟似的，除了華森—克拉克的下巴被割傷，沒有其他人受傷。奈及利亞海軍士兵無法擊退侵犯者，那些在橡皮艇上的士兵拒絕反擊，留在「自由勤務號」上的士兵則是躲起來，華森—克拉克說：「在這種情況下，那些武裝份子開始登船，我們不得不投降，當時我心想『情況不妙』，我不知道為什麼，但我並不害怕，我以前從未經歷過這樣的交火，即使在服役時也沒有，就好像置身於電影情節中。」

等到被俘後，華森—克拉克才了解到，攻擊者可能原本並不想挾持人質。攻擊者對於要不要以火箭推進式榴彈攻擊海鷹，爆發相當大的爭執。不到三小時，人質被帶到尼日河三角洲複雜交錯的小溪流區，這起攻擊事件的消息導致全球油價飆漲。

對人質而言，被俘只不過是個開端，華森—克拉克回憶：「他們立即把我當作殼牌公司的代表，所有事都找上我，我代表的是他們要攻擊的對象：殼牌石油公司和奈及利亞聯邦政府。」

攻擊事件當天——一月十一日，曾任中國駐美大使的中國外交部長李肇星飛抵非洲，展開一週造訪行程，目的是要為中國不斷成長中的石油與天然氣需求尋找供給，這趟行程

當然也包括了奈及利亞。過去十年，中國大陸的石油消耗量飛速成長，截至二〇〇五年為止，中國的石油需求已有四〇%仰賴進口，成為僅次於美國的第二大石油進口國。

李肇星的造訪行程展開兩天後，中國發表第一份非洲大陸政策白皮書，李肇星在行程中勾勒中國計畫取得非洲資源，並以軍事合作作為回饋。

李肇星的造訪引起各國政府注意。一週前，中國國營事業「中國海洋石油公司」(CNOOC)宣佈以二十三億美元取得奈及利亞外海油田的四五%股權，這項決定令分析師感到困惑：殼牌和其他西方國家大石油公司向來避免碰觸這塊油田，因為其合法所有權仍有爭議。中國的出手，顯示他們為了取得海外能源資產，甘冒大風險。

短短六個月內，中國的公司已在哈薩克、奈及利亞和敘利亞簽下總計約七十億美元的石油交易合約，六星期後，CNOOC在赤道幾內亞簽下另一只石油合約。

美國在尼日河三角洲的利益

最關切中國對非洲石油感興趣的人，莫過於美國華府了。九一一恐怖攻擊後，美國積極尋求分散能源來源，以保護經濟安全，過去五年，布希政府和所有具影響力的右翼智庫把西非（尤其是奈及利亞）視為降低對中東石油依賴的源頭，非洲是「下一個波斯灣」——

——遠離伊拉克、伊朗和沙烏地阿拉伯等麻煩國家的油藏。

目前，奈及利亞石油佔美國石油需求量的二〇%，但美國政府官員預料，此比例將快速提高，未來十年，美國的石油消耗量將有三〇%來自非洲。

若西非石油對美國的重要性愈來愈高，保護它的必要性就愈來愈強。九一一事件後，在各種研討會及研究報告中，分析師紛紛主張美國應該宣佈幾內亞灣為攸關美國重要利益的區域，必須動用美軍加以保護。

華森——克拉克被挾持為人質的那一個月，美國外交關係委員會發表由其非洲議題獨立專門小組所提出的一份報告，除了同樣強調非洲石油對美國國家安全的重要性，也提到中國競爭此油源所帶來的威脅。報告中指出：「到了二〇一〇年代末期，撒哈拉沙漠以南的非洲在美國進口能源中的比重很可能不亞於中東。美國、中國、印度、歐洲和其他國家正競相取得非洲的石油、天然氣及其他自然資源。」

外交關係委員會這個專門小組的主持人之一是安東尼·雷克(Anthony Lake)，他是前柯林頓政府國家安全顧問的助理，也是二〇〇二年聯合國兒童基金會致力於人道救援工作的美國委員會主席。在一場討論這份報告的研討會上，雷克說明美國在非洲除了有人道主義的關切，還有另外三項重要考量：石油、中國、恐怖主義。

雷克說，中國現在的石油進口量有二八%來自非洲，還擁有蘇丹四〇%的石油產業，最近靠著提供一筆二十億美元貸款給安哥拉而贏得當地的石油開採權。雖然雷克聲稱中國並非美國在非洲的敵人，但中國的許多作為破壞了國際社會追求非洲大陸提高商業透明度以及減少貪腐的種種努力。

嘲諷派的觀察家可能會說，數十年來，有那麼多貪腐的交易未使非洲當地人民受惠，如今若美國的能源安全只能靠非洲石油提供保障，那麼，美國唯有在保證讓非洲人獲得開採石油的利益下，才能確保取得非洲石油，於是，石油交易的透明化就成為使更廣大的非洲族群接受開採石油的一項工具。

但正當美國及歐洲國家使用這種新工具之際，卻冒出一個中國，運用老舊工具——金錢攻勢，漠視人權，更遑論透明化。英國《衛報》特派員羅利·卡洛爾（Rory Carroll）曾在該報寫道：「中國以不帶感情的冷酷邏輯來促進本身的商業及策略利益，他們只想賺錢，愈多愈好。」

中國進軍非洲的行動當然刺激了華府，右翼的美國傳統基金會（Heritage Foundation）評論道：「美國期待非洲重視人權與法治並擁抱自由市場的民主政權，這個願景遭逢中國在非洲影響力升高的挑戰，中國和非洲關係迅速發展令人擔憂，這不僅促進了中國的能源

與武器交易，也和美非貿易形成競爭。」

不過，不論是美國、歐洲，還是中國，都主張開採非洲石油。中國社會科學院的一名學者在接受《經濟學人》採訪時表示，中國的行為其實令人聯想起舊殖民強權，他說：「我們在非洲的主要目的是賺錢及取得資源，我看不出這和舊殖民主義有何不同。」

商業軍事化

「他們很明確的說，我們將被長期拘禁，我知道我們處境非常艱難。」華森——克拉克回憶，他和其他人質被帶到尼日河三角洲的某個村莊，「我們四個人感覺自己陷入大麻煩，難以找到逃脫之道。」

在被俘兩天後，華森——克拉克奉命打電話給路透社，唸出一份武裝份子的要求清單，其中包括讓當地人掌控石油、殼牌石油公司支付十五億美元以補償對該地區造成的污染、釋放尼日河三角洲人民自願軍（Niger Delta People's Volunteer Force）的伊喬族領袖阿薩里（Alhaji Asari）、前貝耶爾薩州州長阿拉米耶塞加（Diepreye Alamiesegha），還有把外國人趕出該區。

華森——克拉克說：「他們主要的要求是對當地資源有更多的掌控、所有外國人離開，

以及支付貝耶爾薩州十五億美元……。他們並未提到自己要多少錢，他們要求的並不是一般釋放人質的條件。」在唸這些要求條件時，華森—克拉克的心不禁一沉，他知道這些要求根本不可能實現。

很快的，華森—克拉克又得應付另一個問題。綁架者監看美國有線電視新聞網（CNN）和英國廣播公司（BBC）的新聞節目，以了解這起挾持人質事件引起多少關注。怪異的是，當時世界媒體關注的焦點是一條受困於倫敦泰晤士河的鯨魚，華森—克拉克說：「那條鯨魚令他們非常非常生氣。」

那些綁架者說，他們隸屬尼日河三角洲解放運動組織（Movement for the Emancipation of the Niger Delta，簡稱 MEND），世界媒體把他們貼上「海盜」、「武裝游擊隊」、「幽靈」的標籤，但他們其實是來自尼日河三角洲的年輕人，生活及生計遭石油破壞，所以才訴諸暴力，希望引起外界注意他們的困境。MEND 或許是個新名字，但他們的要求卻是源於石油衝突，對尼日河三角洲的居民，尤其是伊喬族而言，這些要求完全有理，誠如 MEND 的一名成員對英國記者所言：「我們沒有水喝，沒有學校，沒有電，沒有工作。我們不是恐怖份子，我們是自由鬥士。」

MEND 代表不同的伊喬族年輕人團體，在過去幾年，他們愈來愈激進。伊喬族是

尼日河三角洲最大的種族之一，和另一比較小的奧貢尼族（Ogoni）是最強烈反抗石油產業的族群。這兩個族群長久以來爭取掌控更多石油財富，他們也要求石油公司對在當地造成的污染及生態破壞提供補償。

當奧貢尼族的抗爭領袖肯·薩羅維瓦（Ken Saro-Wiwa）在一九九五年奈及利亞軍政府的不公平審判中被絞死後，奧貢尼族的抗爭引起全球媒體關注。這場審判的兩名主要證人後來作證表示，他們被殼牌石油公司收買，提出不利於薩羅維瓦的證據，但殼牌公司強烈否認。

第一樁有文件記錄的奧貢尼族對抗殼牌石油事件發生於一九六六年，那是殼牌石油在尼日河三角洲發現石油的八年後。次年，一名伊喬族人以撒·波羅（Isaac Boro）成立尼日河三角洲自願軍（Niger Delta Volunteer Service），起義反抗，他寫道：「若我們不採取行動，就會淪為永遠的奴隸。」波羅譴責那些在尼日河三角洲經營的石油公司，奈及利亞派兵搭乘殼牌石油公司提供的船隻到抗爭地點鎮壓，很快的，波羅投降，伊喬族的第一次革命落幕。

這場短暫革命激發阿薩里在二〇〇四年組成尼日河三角洲人民自願軍，威脅要在尼日河三角洲發起全面戰爭，他的威脅使整個石油產業受到強烈衝擊，導致全球油價飆漲。不

意外的，阿薩里遭逮捕，被奈及利亞政府以叛國謀反罪起訴。

MEND 的另一項要求是釋放前貝耶爾薩州州長阿拉米耶塞加，他爭取獲得更多比例的石油收入，是伊喬族人心目中的英雄，但他同樣遭逮捕，被控貪汙及洗錢。MEND 的最後一項要求是殼牌石油公司依照奈及利亞法庭不久前的判決，針對在尼日河三角洲造成的污染，支付十五億美元的賠償，但殼牌石油公司拒絕支付賠償金。

雖然，波羅的革命把貧窮和污染問題放入奈及利亞的政治地圖上，但當時所獲得的回應卻開了先例，成為此後不斷上演的戲碼：石油公司和奈及利亞軍方勾結，鎮壓民眾的不滿。人民不斷要求公平分享石油收入及終結污染，這種絕望的型態也一再重演：示威，逮捕；暴動，鎮壓。

一九九四年五月，地方軍隊指揮官歐昆提摩少校 (Major Paul Okunimo) 在一份文件中寫道：「除非採取堅決無情的軍事行動，否則，殼牌石油公司不可能營運。」因此，無情的軍事行動便出現了。殼牌石油後來承認，該公司至少曾有一次支付津貼給歐昆提摩少校和其軍隊。

涉及衝突的並非只有奧貢尼族和殼牌石油公司，在一九九〇年代末期，一群非武裝的年輕人佔據雪佛龍公司的鑽油平台，衝突中有兩名伊拉傑族 (Ijage) 年輕人喪命，在這場

衝突中，機動警備隊再次出動，並搭乘雪佛龍公司的直升機抵達。已故奈及利亞學者克勞德·阿基 (Claude Ake) 稱這種政府與企業之間的相互依賴關係為「商業軍事化」(the militarization of commerce)，在鎮壓與施暴中，民營石油公司和政府的分界模糊不清。

但在尼日河三角洲衝突體制中，不是只有殼牌公司一個角色而已，其他角色也即將成為衝突的一部分。

當華森·克拉克和其他被挾持的承包商正在沼澤中受腹瀉及勞役之苦時，首都阿布賈的機場上鋪起紅毯，迎接中國外交部長李肇星的到訪——中國要非洲的石油！不過，奈及利亞想從中國得到的並非只有貿易，奈及利亞副總統阿布巴卡 (Abu Bakarr) 在接受英國《金融時報》專訪時表示，對於對抗 MEND 這類反抗組織，美國遲遲未回應，因奈及利亞愈來愈傾向轉而尋求中國政府提供武器系統。中國在二〇〇五年贏得一筆總值兩億五千萬美元的軍事合約，供應奈及利亞十二架戰鬥機，有報導指出，中國將提供數十艘巡邏艇，作為尼日河三角洲區溪流的維安之用。

儘管最近幾年，美國已增加它在幾內亞灣的軍力以保護其利益，但中國的迅捷行動仍令人驚訝。遭挾持的人質目前可能仍然是英籍步兵，但俘虜人質的武裝份子未來很可能拿的是中國製武器。

日復一日，華森——克拉克回憶：「日子非常非常難過，情況變得愈來愈令人絕望，我是個天性相當樂觀的人，但那時也變得悲觀了，覺得自己將無法逃出的強烈悲觀情緒籠罩著我們，那真的是刻骨銘心。」

鎂光燈下

人質危機發生的時機，對奈及利亞石油資源部長道柯魯（Edmund Daukoru）而言，是再糟糕不過了。他剛在二〇〇六年一月一日當上石油輸出國家組織（OPEC）主席。這是他受到全球注目的一年，這位外表看起來比實際歲數年輕的六十二歲男士很期待他身為OPEC主席的頭兩次重要露面。

道柯魯出身尼日河三角洲的卑微家庭，奮鬥了數十年，大部分資歷都是在殼牌石油公司，他說：「完成小學和中學教育後，我被殼牌石油公司選中送出國唸書，在倫敦帝國理工學院（Imperial College London）研讀地質學。取得博士學位後，我返回奈及利亞，進入殼牌石油公司工作。因此，從一開始，我就是殼牌人，先是殼牌石油公司獎學金學生，後來是該公司員工。」道柯魯曾在荷蘭、義大利、西班牙、法國、瑞士、突尼西亞、奈及利亞的殼牌石油公司服務過。

這位殼牌人歷經公司各層級，成為第一位奈及利亞籍的首席地質學家，接著又成為第一位奈及利亞籍的經理暨開採部門總監，在當時，這是奈國人在殼牌公司能做到的最高職位。後來，在殼牌的支持下，道柯魯於一九九二年至一九九三年擔任奈及利亞國家石油公司（Nigerian National Petroleum Corporation, NNPC）常務董事十八個月。

但是，在獨裁者阿巴治將軍（Sani Abacha）於一九九三年掌權後，道柯魯被NNPC解僱，他退休，六年後，總統奧巴桑約（Olusegun Obasanjo）延聘他擔任總統顧問。二〇〇五年，道柯魯被任命為石油資源部長後宣佈：「我們的命運必須掌握在我們自己手中」。

從殼牌石油公司轉任政府官員者，並非只有道柯魯一人，這顯示在奈及利亞，殼牌公司和奈國政府其實是一體的。

道柯魯是少數能夠在石油產業中掌權的黑人之一。當上OPEC主席，使殼牌人道柯魯從奈及利亞國內聞人變成國際重要人物，奈及利亞的媒體歡呼：「此舉將提升國際商界對於在奈及利亞投資的信心」。

道柯魯首次以OPEC主席身份出現是在瑞士達沃斯（Davos）舉行的世界經濟論壇（World Economic Forum）上。達沃斯位於瑞士阿爾卑斯山脈宜人的渡假勝地，研討會場

外，晴朗的藍天為幕，襯著白雪覆蓋的瑞士農舍，會場內，兩千三百多位各國代表參與這項建立人脈關係的最佳盛會。

會場內有重要商業議題值得注意：中國和印度的重要性提高，剛剛創下九·九%國民生產毛額成長率的中國是注目焦點，中國國務院副總理曾培炎輕率的保證，中國大陸能源消耗量的增加將不會對全球石油與天然氣價格造成上漲壓力。

道柯魯也熱心的安撫大家對能源市場的緊張，他在會議第二天的午餐會報中演講，他說：「本世紀頭三年的能源市場非常穩定，但自此之後，我們歷經了波動更大的情況。」他沒有提到這是否包含奈及利亞國內發生的危機，可是，人質事件也在達沃斯引起關注。

皇家荷蘭殼牌石油集團主席馮德維爾（Jeroen Van der Veer）提及人質，代表奈及利亞國家石油公司的庫波羅昆（Funsho Kupoakun）則向與會代表保證：「尼日河三角洲很安全。」他表示，近來的不平靜只是偶爾出現的突發狀況，在三角洲營運的石油公司都已習慣了這種情形。

馮德維爾希望與會者注意到，奈及利亞和西非目前開採新產量的速度比OPEC還要快，他說：「在更進步的技術下，油藏不是問題，真正的挑戰在於夠快速開採油藏。」所以，奈國民眾抱怨的貧窮和致命污染等問題是惹人厭煩的叨擾，重要的挑戰是要儘快把

石油從地下抽出來。

CNN在尼日河三角洲播出達沃斯會議畫面，在播出奈及利亞總統和英國財政大臣的會晤後，MEND的成員很高興，華森—克拉克說：「綁架者喜歡那些畫面，認為這項會面一定跟他們有關，因此，他們說：『看來情況有進展了』，但又說永遠不會釋放我們。」

人質事件落幕

終於，一月三十日清晨，人質獲釋。華森—克拉克在第二天早上搭機飛往倫敦希斯洛機場，他的家人在那裡等候他。

諷刺的是，華森—克拉克並未有強烈的輕鬆感，只是充滿感激，他回憶：「我很感謝在拉哥斯把我們救出來的多個單位。」問他是哪些單位，他說英國警方、美國聯邦調查局、他服務的艾斯普羅集團的主管、潮水公司在奈及利亞的單位，「還有其他參與營救的人，不過，容我保留他們的姓名」。他並未提到是否有情報單位參與，若有，也不是英國或美國的情報機構第一次干涉奈及利亞事務。無論如何，華森—克拉克很高興他成為媒體焦點的時刻已經結束，他回家了。

但對道柯魯而言，公眾的注目才剛剛開始。一月三十一日，道柯魯在維也納的OPEC秘書處主持第一百三十九屆OPEC非常年會，這是他主掌OPEC後的首次正式會議。OPEC會員國的旗幟懸掛在各國代表身後，就像沈默的侍衛注視著會議的進行。會議的重點仍然是石油市場價格的高度波動，道柯魯穿著外翻領灰色西裝，看起來相當冷靜輕鬆。

媒體問到OPEC是否會在二〇〇六年增產，道柯魯回答：「我們一向堅持我們有高於市場需求的備用產能。」他透露，OPEC有至少兩百萬桶的備用產能，並表示，奈及利亞正準備把二〇〇六年上半年的產量從每天兩百五十萬桶再增加六十萬桶。會後，媒體把他團團圍住，每桶油價全繫於他說的每句話。

當天還有另一位一句話就能左右石油市場的人也有話要說，他是被囚禁的尼日河三角洲人民自願軍伊喬族領袖阿薩里，他說，人質的釋放是「對國際社會釋出善意」，但他強調，攻擊事件將會持續。阿薩里特別點名英國：「我們伊喬族和尼日河三角洲人民自願軍想提醒世人，英國助長非法、犯罪、不人道的佔領，且剝削我們的土地長達一百一十二年。」

值得注意的是，在美國與中國這兩個新強權開始競爭奈及利亞石油時，阿薩里把

尼日河三角洲的問題歸咎於舊殖民強權。無疑的，殼牌石油因為奈及利亞曾經是英國殖民地而受惠，但諷刺的是，奈及利亞對殼牌而言也是一項危險的遺產。

花旗銀行集團在二〇〇六年二月公佈一份對奈及利亞的深入研究報告，報告中指出，預估到了二〇一〇年，奈及利亞的油產將佔殼牌集團總油產的一七%，比目前的一一%還要高。所以，以殼牌公司為中心的風暴漩渦似乎仍將持續。

中國的捲入才剛開始而已。值得一提的是，花旗銀行集團在其報告中指出，若殼牌石油公司想分散它在奈及利亞的資產組合風險，可能的買主是巴西石油公司(Petrobras)和中國的中國海洋石油公司。

二〇〇六年四月，中共國家主席胡錦濤訪問奈及利亞，奈國提供中國四項石油開採特許權，換取中國承諾投資至少四十億美元於奈及利亞的石油和基礎建設計畫。當阿布賈機場再一次鋪上紅毯迎接中國政要之際，MEND發出警告的電子郵件：「我們警告中國政府和其石油公司，避開尼日河三角洲，出現在油田的中國公民將被視為竊賊，中國政府對偷來的石油進行投資的話，就是置其公民於我們的槍火下。」

有一個人將不再置身這槍火下——華森·克拉克。他回到英國後，因為不願重返愛可阿爾發油田而提出辭呈，他說：「MEND的所作所為是被迫的，在奈及利亞，有太多

人未能從國家的財富中受惠，他們什麼都沒得到。」他告訴我們，在非洲，石油被視為「黑色詛咒」。

第七章

經濟殺手搶奪伊拉克油礦

葛雷格·穆提特 (Greg Mutitt) 推動環境和社會正義計畫的倫敦平台組織 (PLATFORM) 研究員，專研多國石油公司對人權、發展和環境造成的影響。他從二〇〇三年起開始監視並揭露自一九七二年以來首度把伊拉克油藏開放給西方公司的陰謀計畫，之前曾研究英國石油公司 (British Petroleum) 的巴庫—提比里斯—傑伊罕 (Baku-Tbilisi-Ceyhan) 輸油管計畫，於二〇〇二年出版合著《普遍關切》(Some Common Concerns) 一書，探討殼牌石油公司在俄羅斯遠東地區進行的庫頁島二號 (Sakhalin II) 石油與天然氣開發計畫，以及全球各地其他石油產業活動。

美

國副總統錢尼 (Dick Cheney) 原是哈里伯頓能源集團 (Halliburton) 執行長，他曾如此勾勒石油供給減縮時代的美國策略藍圖：「到了二〇一〇年，全球每天的石油需求量將增加五千五百萬桶，這些石油從何而來？……雖然世界有許多地區提供不錯的石油供給機會，但佔全球石油藏量三分之二且成本最低的中東仍然是最重要之地。」

錢尼的問題在於，自一九七〇年代起，大多數中東國家把它們的石油產業國營化，因此，西方國家的大型石油公司無法接近那最重要之地。沙烏地阿拉伯現在仍然不允許外國石油公司投資，伊朗憲法禁止外國掌控該國的石油，科威特政府試圖引進外國公司至其北部油田，但遭到國會否決。看來，油藏佔全球一〇%的伊拉克似乎將是最容易改變的一個，若能使伊拉克對多國石油公司重啟大門，或許能迫使其鄰國跟進。

這是西方石油公司引頸期盼之事。在美國於二〇〇三年入侵伊拉克的不久前，美國的康菲石油公司 (ConocoPhillips) 說：「我們知道伊拉克最好的油礦在哪裡，我們渴望有一天能有機會取得。」殼牌石油公司說，該公司目標是：「長存伊拉克。」

開路先鋒是丹尼爾·威特 (Daniel Wit)，外表完全看不出來的一名經濟殺手。這位矮個兒的熱情美國人戴著圓眼鏡，頭髮梳得光滑整齊，要不是那套時髦的西裝，他看起來幾乎就像個學生。我同事形容他「渾身充滿活力」，一星期內造訪三或四個國家對他而言

是家常便飯，在位於華盛頓特區的總部和在倫敦的第二辦公室之間飛來飛去，在哈薩克、俄羅斯、利比亞，到處都有計畫。

威特是國際租稅與投資中心 (International Tax and Investment Center，簡稱 I T I C) 的總裁，這個組織專門遊說開發中國家和過渡政府制定對企業有利的租稅與投資政策，他說：「我們的論點是，開放的經濟政策比封閉政策更有助於經濟繁榮。」

如今已有八十五家企業贊助的 I T I C 有兩百五十萬美元的運作基金，儘管它代表的是這些企業的利益，但該組織自稱為「研究與教育基金會」，向美國國稅局註冊為免稅的非營利組織。威特解釋：「我們創造一張中立的桌子，讓企業代表和政策制定者分享他們的知識。」他把 I T I C 描繪成介於投資者和政府立法當局之間的調人，但 I T I C 只對其贊助企業盡責，該組織有九〇%的收入來自這些企業，董事會成員是一些全球最大的多國企業高級主管。

就 I T I C 自稱的「教育基金會」而言，很顯然的，教師是企業，學生是政府。威特認為開發中國家需要的是能協助他們向「國際最佳做法」看齊的「專長」。I T I C 的假設是，有關經濟與基礎建設的決策已不再是政治議題，而是單純的技術性議題，如今已無法透過遊說來促成徹底的經濟改革，必須透過提供諮詢顧問。

有時候，你會聽到太過婉轉的說詞。有一回，威特很不好意思的向一名採訪者承認他從未去過伊拉克，他說：「我從未去過伊拉克，對此我很不自在。我的意思是，既然從未去過，有什麼資格談交換意見呢？實在有點虛偽。」在這段話裡，值得注意的是「交換意見」這幾個字——和他人交換意見，一般人並不會感到不好意思，不過，就伊拉克這件事來說，當有十五萬大軍在背後為你提供諮詢顧問服務的活動撐腰時，那「交換意見」可就更難以拒絕了。

ITIC 並非從事大眾教育，它的「教育」對象是政府官員和政治人物。但 ITIC 的方法非常有系統，具高度政治手腕，對象不僅是現在的政府，還瞄準有潛力的未來閣員。這項工作在前蘇聯做得最好，根據 ITIC 的十年回顧報告：「獨立國協的資深稅務官員在接掌職務時，通常不需要花工夫了解 ITIC，因為他們在過去任職國會、部會低階官員或區域稽核員時，就已經知道我們了。」

雪佛龍能源集團海外事業副總肯特·波特 (Kent Potter) 如此描繪 ITIC 的角色：「從許多方面來看，ITIC 就像民營的 OECD 或 IMF。」

ITIC 的角色或許真的跟這些組織相似，不過，威特卻蔑視這類公共部門組織：「某些參與世界銀行或英國國際發展部 (Department for International Development · DFID)

計畫的顧問，若真的在產業界工作過，就不會以一年約八萬五千美元的待遇替這種捐贈性質的機構工作。」

威特瞧不起年薪只有八萬五千美元的工作，這不禁使人懷疑，對於那些他聲稱要幫助的國家的勞工，他抱持怎樣的態度。

伊拉克石油工人

五十幾歲的朱瑪 (Hassan Juma'a) 是伊拉克的石油業勞工，他說：「伊拉克是個富有的國家，但人民卻很窮。」他在巴斯拉 (Basra) 租了一間破舊的房子，房子雖收拾得很整齊，但根本沒什麼傢俱擺設，只有幾面牆上有著班駁的油漆，大部分牆面只塗上灰泥，牆面上還有裂痕。朱瑪算是比較幸運的，在石油業工作了三十二年，他每個月收入大約兩百美元，勉強支付房租和養活六口之家。根據伊拉克計畫部的統計，目前有超過五〇%的伊拉克人失業，伊拉克勞工部在二〇〇六年二月調查發現，全國五分之一人口（兩百萬家庭）過著低於貧窮水準的生活，平均每天所得不到一美元。

朱瑪體格粗壯，言談沈著而有威嚴。他說得沒錯，伊拉克是個富有的國家，以前的伊拉克以水致富，現在的伊拉克以油致富，石油是所有現代經濟體的基礎，這項富藏也使伊

拉克成為西方國家覬覦之地，但伊拉克的石油工人將是西方國家接管伊拉克的最大阻礙之一，也是威特野心的最大阻力之一。

朱瑪領導一個石油員工總工會（General Union of Oil Employees，G.U.O.E.），在海珊政權垮台後幾天組成，如今代表半數以上的伊拉克南部石油業工人。現在，G.U.O.E.站在前線，試圖捍衛伊拉克的天然資源免遭多國企業的掠奪。油礦的主權攸關伊拉克的未來發展，朱瑪認為，「石油必須掌握在伊拉克人手中」。

威特的崛起和 I-T-I-C 的誕生

儘管清楚伊拉克和中東油礦的策略利益與重要性，美國和英國政府仍然知所顧忌，不願被外界指控說，石油是他們發動伊拉克戰爭的原因之一。因此，兩國政府非常謹慎，避免外界見到他們遊說戰後的伊拉克改變其石油政策，但這種事是私人基金會不需要太顧忌的事。

威特本人原本任職美國政府機關，後來轉往右派基金會與智庫，在這些機構，他可以更獨斷的推動其觀點。

威特在一九八四年從西密西根大學取得企管碩士學位後，先是在紐西蘭的威靈頓維多

莉亞大學擔任客座經濟學家，以主張鬆綁管制聞名。兩年後返回美國，任職雷根政府的民營化委員會（Commission on Privatization）。此會主張改變政策，不再由美國政府提供公共服務，除建議把美國國鐵（Amtrak）和兩處海軍所屬油礦等國營事業與資產民營化，讓郵政服務開放競爭外，還涉及更深更廣的層面，實際上等於是把人民轉變成消費者，並建議美國國際開發署（U.S. Agency for International Development）在開發中國家推動民營化。

後來，一名民營化委員會成員理察·芬克（Richard Fink）延攬威特擔任反管制遊說智庫「健全經濟公民組織」（Citizens for a Sound Economy，C.S.E.）的副總，威特欣然接受。芬克在一九八四年創立 C.S.E.，資金來自多角化石油公司科氏工業集團（Koch Industries）的業主科氏家族，科氏工業集團是美國第二大上市公司。

在 C.S.E. 工作兩年後，威特看到了一個新機會。創立於一九三七年，由企業主導並鼓吹降低國內稅負的「租稅基金會」（Tax Foundation）陷入財務困境，負債約五億美元。威特說服 C.S.E. 「友好買下」此基金會，後來，他在一九九一年四月成為此基金會執行長。當時，蘇聯已瀕臨瓦解，所屬的各共和國陸續宣佈獨立，這促使威特把重心從美國租稅議題轉移至國際舞台。

一九九二年夏天，租稅基金會安排一支由十一名企業高級主管組成的代表團前往俄羅斯，為俄羅斯的租稅國家委員會和財政部提供租稅和外人投資方面的諮詢顧問服務，代表團成員包括花旗銀行、艾克森石油（Exxon）、菲利普摩里斯（Philip Morris）等公司的稅務副總。

租稅基金會委託史丹福大學胡佛研究所（Hoover Institution）的研究員麥克魯（Charles McLure）撰寫了一份聲明，交給這支代表團發表。麥克魯在一九八三至一九八五年期間擔任美國財政部助理部長，負責研擬的提案成為一九八六年雷根稅賦改革法案的基礎，這項法案把最高稅率從五〇%大舉降低至二八%，並把最低稅率從一一%提高到一五%，使稅負從富人身上大舉轉移至窮人身上。

麥克魯撰寫的聲明為俄羅斯稅制提供一系列處方，包括降低稅率，並敦促俄羅斯在通過任何新法規之前，先諮詢外國投資者的意見。威特後來在租稅基金會的通訊刊物上表示，他很高興見到麥克魯的聲明發表三天後，俄羅斯最高蘇維埃投票決議把個人所得稅最高稅率從六〇%降到四〇%。

此時，威特和麥克魯認為成立一個新組織的時機已經到了，這個新組織就是從租稅基金會獨立出來的 I T I C，由威特擔任總裁，初始計畫很快吸引了二十家美國最大企業

作為贊助者，包括貝泰工程營造集團、雪佛龍、花旗銀行、波音公司、雀巢公司、菲利普摩里斯。

I T I C 非常成功的影響了俄羅斯和哈薩克這兩個國家的租稅政策。俄羅斯在一九九九年推出新稅法的第一部分，去除累進所得稅，取而代之的是所有公民不論貧富一體適用的一三%均一稅率。在哈薩克，一九九五年頒布的稅法是以麥克魯撰寫的白皮書為藍本，這套稅法在未經國會審核下就逕行實施了，因為哈薩克總統納札巴耶夫（Nursultan Nazarbayev）已把國會解散。哈薩克這套新稅法也針對個人和企業稅負，把所得稅最高稅率從六〇%降到四〇%，並撤除出口關稅，雪佛龍的資深財務主管韓德爾（Gene Handel）稱許：「新稅制簡單、稅基廣闊、企業導向，我們當然對此感到高興。」

著重石油和天然氣

石油和天然氣一向在 I T I C 的議程上居特殊地位，過去十多年，I T I C 的執行委員會中四個企業會員席次的三席是雪佛龍、英國石油和英國天然氣公司（British Gas）的代表。

在這項重點上，I T I C 支持美國和英國政府重視石油之策略利益的觀點，一百多

年來，這兩國政府的外交政策一直是以鞏固石油取得為導向。石油是國際地緣政治的核心因素，而最關鍵之地莫過於佔全球油藏總量六〇%以上的中東。

從一九八〇年的卡特主義最能看出這點。卡特總統曾在國情咨文中說：「任何外力想掌控波斯灣區時，都將被視為攻擊美國的重要利益，我們將採取包括軍事行動在內的任何必要手段來擊退這種攻擊。」

我首度造訪伊拉克是在二〇〇三年美英入侵伊拉克的兩年後，在朱瑪和工會G U O E接待下，我在巴斯拉的夏季酷熱中停留了一星期，會見他的石油工人夥伴，並造訪他們的工作場所。我服務於倫敦的非政府組織「PLATFORM」，長達八年時間致力於研究全球各地英國籍石油公司所造成的衝擊，並觀察伊拉克石油政策自二〇〇三年以後的變化。

我在二〇〇五年五月造訪的工廠之一是巴斯拉煉油廠，這座煉油廠充滿迷宮般的管線，連結至形狀怪異的建物，瀰漫著硫黃氣味。最高處是巨大的燃燒塔，在地上都能感覺到它噴出的火燄熱度。不過，巴斯拉煉油廠跟別處煉油廠不同的是，它的所有器材設備都非常老舊，控制室裡的電腦螢幕看起來就像一九七〇年代電影裡的東西，建物已磨損腐蝕，管線全都生銹了。

在工廠裡四處走動的我開始緊張起來，我詢問巴斯拉煉油廠經理，這座工廠是不是有

許多安全問題，他似乎對我這個提問相當驚訝，他說，極少發生意外，因為所有項目都是不斷的檢查，「對作業員而言，這座煉油廠就是他自己的一部分」。

相較之下，英國和美國的煉油廠安全紀錄駭人，在那裡，員工被視為是必須緊縮的成本，許多煉油廠鮮少檢查器材設備，有問題的零件未加以修理或汰換。反觀巴斯拉的這座煉油廠，消防員米茲班（Faraj Rabat Mizban）告訴我，自二〇〇三年以來就不曾發生過火災。不過，在美英入侵期間，發生了二十三次火災，其中一次是一架F十六戰鬥機轟炸，導致儲油槽發生大爆炸。

瘦而結實的米茲班有著一副燦爛的笑容，他的經歷是伊拉克人民悲劇的寫照。他自一九七六年起就在這座煉油廠裡工作，油廠處於伊拉克近代三場戰爭的火線上，在一九八〇至一九八八年的兩伊戰爭中，米茲班的幾名同事在持續不斷的砲火下喪命。兩伊戰爭結束才兩年，海珊入侵科威特，引發一九九一年的波灣戰爭，米茲班回憶：「那真是一場可怕的戰爭，因為我們在那場戰爭中看到了F十六戰鬥機、隱形轟炸機、龍捲風戰機、巡弋飛彈，男人、女人、小孩、甚至連動物，一聽到飛機聲音都嚇得半死。」米茲班也遭遇不幸，聯軍的一枚飛彈落在他家附近，造成他在附近玩耍的兒子殘廢，十五年後的今天仍然臥病在床，需要人持續照顧。

在以美國為首的聯軍把海珊的軍隊逐出科威特後，伊拉克南部的什葉派回教團體開始動員對抗海珊，海珊祭出他掌權史中最殘暴的鎮壓行動，米茲班因為參加一場示威而被捕，在獄裡待了恐怖的三個月。

伊拉克在整個一九九〇年代遭到國際制裁，數十萬人、尤其是小孩因為沒有醫藥和足夠的食物而喪生。當美英聯軍在二〇〇三年三月入侵時，伊拉克南部絕大多數人和全國各地的許多人民對此表示歡迎，因為這代表海珊政權的終結。

但是，希望很快轉變為失望，因為伊拉克被佔領。許多才剛成年的美國士兵自幼被灌輸的觀念是，所有伊拉克人都是潛在的恐怖份子，但不僅十八歲左右的美國年輕人有這類成見，那些急於向伊拉克提供如何發展經濟的資深官僚和顧問也有根深柢固的成見。他們在提供意見時，隱含的弦外之音是：伊拉克人沒有能力經營他們的石油產業，只有多國石油公司才有這樣的經營能力與技巧。

不過，我在巴斯拉煉油廠的經驗與觀察倒是得出相反的結論，誠如朱瑪對多國石油公司的評論：「他們的設備器材雖佳，但他們的技術訣竅可不見得。」

GUOE 的創立始於朱瑪在二〇〇三年四月二十日組織的一場會議，那時，海珊才垮台沒幾天。朱瑪說：「從外國佔領伊拉克伊始，一些工會行動者就發現非常有必要成立

一個工會，因為工會可以保護這個國家的經濟，因為我們非常清楚美國人及其盟友來這裡是為了石油。」

那場會議中成立了一個九人委員會，一開始，九人委員會的首要角色之一是組織石油工人，以儘快恢復基本的生產活動，並修復損毀的設備器材。這些工作展開後相當有成效，於是，石油工人開始受到號召吸引，委員會便創立南方石油公司工會（South Oil Company Union），著手組織選舉事宜，朱瑪被推選為會長，米茲班也成為執行委員會的一員。

工會的下一個任務是協商佔領者對石油工人的待遇，在被佔領的頭兩個月，工作者未獲得薪資，到了二〇〇三年六月，他們再也受不了了，米茲班和大約一百名工作者用一輛起重機擋住英軍油槽車的集油點。佔領軍的裝甲車抵達現場，士兵把槍瞄準抗爭者，抗爭者鼓噪要求談判，不出幾小時，他們就獲得支付全部工資，因為英軍指揮官知道，這些工人掌控了佔領者的命脈。

那場抗爭之後，工會會員從一百人激增至三千人。儘管如此，伊拉克石油工人仍遭漠視，佔領勢力試圖透過哈里伯頓集團掌控伊拉克的石油產業，但這家公司並未做好準備，其重建伊拉克石油產業的大部分作為都失敗。

二〇〇三年八月，工會號召一次兩天的罷工，使伊拉克的石油生產完全停擺。次月，美國駐伊拉克的最高行政長官布雷默（Paul Bremer）針對伊拉克工人提出一份工資表，月薪只有約四十至四十五美元，工人根本無法靠這樣的薪資生存。工人威脅再次罷工，結果最低薪資約是五十八至六十五美元。

自此以後，工會又陸續獲得其他重大勝利，包括迫使哈里伯頓集團的一個承包商以伊拉克工人取代海外引進的一千兩百名員工、迫使廠方為石油科系的新畢業生創造工作機會等。

不過，朱瑪知道，最大的一場硬仗尚未到來，他說：「這場戰爭有兩個階段，第一個階段是軍事佔領，接下來是經濟戰及摧毀伊拉克的經濟。」

ITIC 在伊拉克的行動

威特在二〇〇三年夏天決定進入伊拉克，他說：「我的初始構想是，何不試試我們在二〇〇三年和一九九四年時在哈薩克所做的事，讓我們把那套劇本的部分篇章試用於伊拉克。」

ITIC 董事會完全贊同他的構想，在二〇〇四年底和二〇〇五年初召開的策略規劃會議中，ITIC 董事和大型多國企業的贊助代表主張，目標應該超越伊拉克，「把伊拉克視為我們在中東進一步擴張的『灘頭堡』」，他們還特別點名富藏石油的伊朗及利比亞。

最終共有六家石油公司透過 ITIC 提供額外資金贊助伊拉克計畫：英國石油、雪佛龍德士古（Chevron Texaco）、艾克森美孚（ExxonMobil）、殼牌石油、法國石油公司道爾達（Total S.A.）、義大利石油公司埃尼集團（Eni Spa）。

威特聘請前英國石油公司經濟學家、後來擔任英國國際開發部能源顧問的布萊恩·歐康納（Brian O'Connor）擔任這項伊拉克計畫的主持人，歐康納自二〇〇〇年起就擔任 ITIC 的石油稅務顧問，他成立了一支包含九位經濟學家的專家團隊，團隊的主要任務是撰寫一份報告，分析讓大型多國石油公司參與伊拉克石油生產的重要性。

伊拉克的石油生產國營化已有三十多年歷史，這並不是西方國家第一次試圖奪取伊拉克石油的掌控權，從一九一八年一次大戰接近尾聲時起，英國就一直企圖染指伊拉克這個重要油源。一九七〇年代是伊拉克石油產業史上最成功的一段期間，在擺脫多國石油公司的掌控後，伊拉克國家石油公司在二〇〇一年至一九七九年期間把每天的產量從一百五十萬桶提高到三百七十萬桶，並透過探勘活動，使該國的油藏量增加超過一倍。但這樣的成

功，在一九八〇年海珊入侵伊朗、開啟歷時八年的兩伊戰爭後劃下句點。

伊拉克的石油產業曾在一九八〇年代後期短暫復甦，但海珊於一九九〇年發動軍事行動入侵科威特，在接下來長達十二年的國際制裁期間，伊拉克的石油產業被嚴重破壞，基礎設施壞塌，到了二〇〇三年美英聯軍入侵之前，伊拉克的石油產業已因急需投資而到達外資接管的成熟時機。

在美英聯軍佔領之初，伊拉克的石油生產設施跟該國其他資產一樣遭到洗劫掠奪。伊拉克鑽探公司 (Iraqi Drilling Company) 就是一個好例子，我造訪位於巴斯拉省東南方約兩小時車程沙漠地帶的南盧麥拉 (South Rumaila) 油田的一座鑽塔，坐在工地的活動小屋內，酷熱難耐的我儘量感受風扇吹出的些許微風，工地經理默罕 (Nasir Mohsin Mohan) 向我說明：「設施全都被掠奪走了，只剩下鑽塔空殼了。」這種掠奪情形並非只發生於聯軍入侵後的前幾天混亂期，而是延續了四個月，直到二〇〇三年六月。默罕說，伊拉克鑽探公司總計損失了兩億四千萬美元，他還說：「掠奪發生時，聯軍也在場，但他們並未採取阻止行動。」

反觀在巴格達市，當其他公共建築遭到劫掠的同時，伊拉克石油部大樓卻受到美軍的重兵保護，電纜、馬達、器材等物質設施全都可以靠資本投資重置，但石油部裡有無法復

原取代的油田地理資料。

即使歷經劫掠，伊拉克鑽探公司的員工仍決心自力重建他們的產業。二〇〇三年八月開始，他們把能找到的多餘零組件拼湊起來，在四十五天內就開始鑽探作業的首次復工，幾週後，已有十二座鑽塔進行生產作業。

一位石油工人表示，這是伊拉克石油工人第三次在戰爭破壞後的極端逆境下重建他們的產業，因此，他們對石油產業有強烈的歸屬感，絕不讓出此產業。

威特肩負的挑戰，就是要在這種伊拉克人榮耀感下，設法使其贊助者，也就是多國石油公司，取得他們想要的掌控權。他承認：「讓外國人進來開採石油，這是具高度政治敏感性的事。」

解決之道是使表面上看起來仍由伊拉克人掌控他們的石油。

生產分享協議

威特和他的團隊在二〇〇四年秋天完成他們的報告，建議由外國公司開採伊拉克的石油，採用的方式是生產分享協議 (production-sharing agreement)。

生產分享協議最早在一九六〇年代的印尼推出，巧妙研擬的生產分享協議把資源定義

為國家的法定財產，甚至把外國公司描述為承包商，但實際上，仍然是外國公司掌控開發活動，並取得大部分的獲利。事實上，生產分享協議幾乎可訂成等同於舊式的特許權合約。

威特最喜歡的學者之一湯瑪斯·瓦爾第(Thomas Walde)對這種安排提出解釋，他是蘇格蘭東北都丹迪大學(Dundee University)的石油與天然氣法律及合約專家，他認為，這種方法是「結合了具政治象徵性的生產分享合約(表面上是以國營公司為主人的一種服務性質合約)和實質上等同於特許權/許可證的合約模式」。

我第一次碰上威特是在BBC世界廣播網每週播出一次的節目「世界發聲」(World, Have Your Say)。二〇〇五年十一月的一個週二晚上，節目的主題是伊拉克石油產業的未來，我受邀至位於倫敦河濱大道上的該電台，同時段還有另外兩位來賓參與討論，其中之一就是威特，當時，他恰好人在倫敦，但是透過電話參與討論。

我雖不認識威特，但讀過他在二〇〇四年發表的伊拉克報告，覺得自己無法同意這份報告中的絕大部分內容。其中最具誤導作用的部分應該是它的經濟模型只分析到二〇一〇年，且顯示伊拉克本身無力投資與經營其油礦。問題是，若伊拉克能取得貸款而自行投資經營，時間拉長到二〇一〇年之後，它的石油收入足以償還貸款，這些模型也就不適用了。

這份報告若不是迎合那些急於在短期內看到成果的伊拉克政治人物，我會認為這是明知故犯的基本錯誤，經濟模型採用這麼短的時間，掩蓋了一個事實：只要開始產出石油後，石油公司的投資就可以用石油收入來償還。這就好比我从銀行取得一筆貸款，必須在五年後開始還款，但現在卻只檢視我在接下來四年的財務狀況，實際上，在必須開始償還貸款之前，我的財務情況很可能就已經變得更好了。

我在節目中向威特提出這點，並請他解釋，他迴避問題，只概略回答投資的重要性，我說，伊拉克當然需要投資，但真正的問題在於採用怎樣的投資形式和條件，主持人問威特：「你如何回應這個問題？」線上一陣沈默，因此，主持人只好說：「呃……：：：：三位來賓……」，於是，只剩下我和第三位來賓繼續討論。

這真令人驚訝。這個人有一半時間和各國財政部長共事，並且代表世界上一些最大型的企業，我只問了一個簡單的問題，他就打退堂鼓了！

事後回想起來，我開始了解到，正因為威特往來的是部長和企業主管，所以他才答不出來。在整個討論過程中，他只是再強調「這是伊拉克能夠引進投資的方法」，沒有人針對投資成本質疑過他，所以，他無法向一般大眾提出解釋。

「國王的新衣」，在這裡似乎是個不錯的比喻。

ITIC 的報告中未提到的石油收入，其實再重要不過了，石油收入佔伊拉克政府收入的比例高達九〇%以上，犧牲相當比例的石油收入將破壞整個國家的發展。

在雪菲爾大學 (University of Sheffield) 能源經濟學家伊安·魯特雷吉 (Ian Rutledge) 的協助下，我決定糾正 ITIC 報告中的忽略之處。我們建立伊拉克油田的現金流量經濟模型，這樣便能預測其石油收入將被如何分配，但實際結果必須視生產分享協議訂定的條款而定，有些生產分享協議使石油公司獲利豐厚，有些則讓石油公司分配到較少獲利。

我們使用世界其他國家採行的各種不同的生產分享協議條款——從條件相當苛刻的利比亞合約條款，到對石油公司頗慷慨的俄羅斯合約條款。以每桶四十美元的油價來計算，我們估計，伊拉克光是已經民營化開採的十二個油田（伊拉克有超過六十個已知但尚未開採的油田），相較於把油田維持國營，這些油田的生產分享協議將使伊拉克損失七百四十億美元至一千九百四十億美元的收入，相當於伊拉克目前國內生產毛額的六倍！若國際油價維持高檔，伊拉克的損失將會更大。

生產分享協議通常維持二十五年至四十年，在這期間，條款固定不變。我在二〇〇六年夏天就生產分享協議這個主題訪談威特，他承認事後來看，這類交易往往被視為不公

平，他說：「但問題是時間不一致，我指的是——我曾經跟哈薩克人及亞塞拜然人討論過這些，我們今天坐在這裡可以很容易的說：『噢，我們的政府可能拿得不夠，外國投資者可能付出的太少』，可是你必須考量到當時的政治風險，以及有哪些產業準備投資於一個如此不穩定、風險這麼高的環境？」

我繼續追問他，若風險情況改善了，伊拉克政府難道不能重新談判生產分享協議的條款嗎？基本上，他不得不同意這點：「主權國家永遠至上……，若政府覺得情況已經變得在政治上站不住腳了，就會強迫另一方坐上談判桌。」

不過，在哈薩克，威特的遊說恰好相反。哈薩克政府在二〇〇一及二〇〇二年尋求調整其生產分享協議的條款，以反映該國新環境，但威特的 ITIC 卻極力施壓，企圖維持原協議，ITIC 使出的手段包括威脅撤出外國公司，讓哈薩克政府陷入孤立無援的困境，遊說哈薩克的部長及國會議員等。最終，威特獲勝，哈薩克政府並未重新談判生產分享協議。

因此，在伊拉克新政府仍然脆弱、安全情勢仍然極度糟糕且仍遭軍事佔領之時，伊拉克可能會簽下長期的生產分享協議，在這些境況下，外國石油公司可能會堅持分配高獲利以彌補他們的高風險，弱勢的伊拉克政府將無法討價還價。這種將持續數十年的不公平交

易將使許多伊拉克人視之為公然偷竊，和過去殖民地時代的偷竊行為沒什麼兩樣。

再者，生產分享協議往往透過所謂的「穩定性條款」(stabilization clause)，使外國石油公司豁免於任何可能影響其獲利的新法令，而且，合約中多半會制定，當發生爭議時，必須交由國際投資法庭仲裁。國際投資法庭是從商業基礎做出判決，並不考量一國的國家利益或其他的國家法律。因此，伊拉克所放棄的可能不只是本國資產消耗率的自決權，還可能喪失其石油產業的管制權，甚至喪失通過新法的決定權。實際上，伊拉克將被剝奪對其最重要產業的民主掌控權。

目的：民主或掠奪？

儘管美國政府說得好聽，要把民主引進中東地區，但威特關心的似乎不是這些議題。在完成他的伊拉克報告後，他的下一步是直接把此報告呈交權力當局。他知道，通往伊拉克決策者的捷徑是經由佔領軍的權力當局，英國政府尤其幫忙。

當這份報告於二〇〇四年九月完成時，I T I C 人員和英國外交部及財政部官員會面，商討說服伊拉克和 I T I C 接觸的最有效策略。當時的伊拉克財政部長（現在的伊拉克副總統）阿布杜爾瑪迪 (Adil Abdul-Mahdi) 並不是直接從威特那兒收到 I T I C 的

這份報告，而是從英國駐伊拉克大使愛德華·查普林 (Edward Chaplin) 手上接到。在仍有八千五百名英國士兵駐守伊拉克的情況下，查普林是阿布杜爾瑪迪不會忽視的一名外交使節。

英國政府也在對伊拉克石油部提出的建議中重申 I T I C 開出的處方：「伊拉克石油產業的重振與發展，將需要大舉注入國際資本投資……，為此，伊拉克需要國際石油公司的參與，以提供適當程度的外國直接投資。」

接著，在二〇〇五年一月於貝魯特舉行的一場會議中，I T I C 向伊拉克財政部、石油部和規劃部的官員說明其主張。這場研討會和 I M F 與世界銀行的另一會議合併舉行，這兩個組織的參與使得伊拉克難以拒絕威特和 I T I C 提出的建議。

海珊統治下的伊拉克背負了全世界最高的平均每人外債，這當中包含一九九〇年入侵科威特所必須支付的賠款，以及尚未償還其他國家的貸款，但大部分是海珊本人為了興建他的皇宮和購買武器而欠下的債務。當工業國家債權人組成的巴黎俱樂部 (Paris Club) 於二〇〇四年十一月同意取消伊拉克積欠這些會員國家的八〇%外債時，其條件是 I M F 必須分別在二〇〇五年及二〇〇八年提出伊拉克經濟健全的證明書。I M F 對伊拉克的重要性由此可見。此外，伊拉克可能也需要世界銀行和 I M F 的支持，以在未來

取得優惠融資。

在貝魯特的那場會議後，二〇〇五年剩餘期間，威特對他的計畫暫停活動，想看看有那些政治人物從伊拉克的過渡期崛起。不過，威特的作為已經開始發酵，二〇〇五年十一月，先前提議海外的伊拉克異議份子查拉比（Ahmed Chalabi）宣佈，生產分享協議是伊拉克向前邁進之道。查拉比是前五角大廈密友，當時擔任伊拉克副總理，還曾兼任伊國能源委員會主席，在伊拉克石油產業的重大決策上頗具影響力。

二〇〇五年夏天，伊拉克石油部宣佈和四家公司——英國石油、雪佛龍德士古、埃尼集團、道爾達，就未來合約展開初步商討，這四家公司都是 I T I C 的贊助會員。

截至目前為止，威特對於他的成果滿懷期待：「我有信心我們這份報告已經發揮影響力，因為伊拉克持續對生產分享協議的角色感興趣。」

二〇〇五年十二月，伊拉克政府和 I M F 簽署備用協議，由 I M F 提供伊拉克一項融資，同時 I M F 也容許伊拉克進入下一階段的外債減削。這項協議最受爭議的一點是迫使伊拉克政府削減對燃料的公共補貼，包括烹飪用瓦斯、燈油以及維持發電機運轉所需要的柴油和汽油（因為當地每天往往只能供電四小時）。因此，燃料價格突然漲成原先的三倍，而且沒有任何替代性的社會保護方案。此舉導致民眾走上街頭抗議，石油部長烏盧

姆（Ibrahim Bahr al-Uloom）辭職。

外界普遍未注意到的一點是，這項協議中訂定必須在二〇〇六年底之前通過石油法，並讓 I M F 參與此法的草擬。

威特打算介入，這過程中扮演重要角色，他說：「希望能在投資者與伊拉克的談判中做出貢獻，使伊拉克以最佳國際做法為指引，並期望我們的貢獻有助於加快此流程。」但是，他能否成功，恐怕仍是充滿未知數。

在全球石油產業的整個歷史中，產油國和西方企業之間的力量拉鋸已經有了明顯改變。油藏量佔世界第六大的委內瑞拉已經兩度迫使外國石油公司重新談判較公平的合約，或是被迫離開。玻利維亞在二〇〇六年五月以更大動作仿效這種行動，動員軍隊進入天然氣田。西方國家顯然希望若能夠促使伊拉克讓多國石油公司掌控其石油產業，藉此對伊朗、科威特和其他產油國形成壓力。

威特持續在伊拉克使勁，但他沒有考慮到的是伊拉克老百姓。許多伊拉克人強烈反對把他們的石油掌控權再度交給以往曾經那麼惡劣剝削他們的外國公司。

當威特在昂貴的飯店裡引誘伊拉克政治人物和政府官員的同時，朱瑪正在鑽塔和抽油站不斷教育工會的兩萬三千名會員有關他們即將面臨的挑戰。朱瑪已贏得這些工會成員的

忠誠，他知道若工會號召罷工，就能使伊拉克所有石油出口停擺，極可能導致國際油價飆漲。此工會奮鬥不懈的在工會會員及世界各地反戰運動中建立支持與團結，必要時，這些人全都會採取行動，協助這個工會。很顯然的，這個工會將盡一切力量阻止外國公司盜取伊拉克資源，伊拉克石油爭奪戰將是二十一世紀初期最重要且最激烈的經濟戰場。

誠如朱瑪所言：「伊拉克所有石油工人的意見是——反對民營化，我們認為民營化是經濟殖民主義，政府當局說民營化有助於發展石油產業，但我們認為，任何把石油產業民營化的計畫都是一場劫難。」

【註】

¹這些數字是以二〇〇六年物價為基準的實質金額，未經過折現。我們的計算使用來自伊拉克石油部和產業提供的數字，這十二個油田位於哈法亞 (Halifa) 、納爾烏瑪 (Nahr Umar) 、瑪吉德 (Majnoon) 、西克納 (West Qurna) 、賈拉夫 (Gharaf) 、納西利亞 (Nasirya) 、拉費丹 (Rafidain) 、阿瑪拉 (Amara) 、土巴 (Tuba) 、拉塔威 (Ratawi) 、東巴格達 (East Baghdad) 、阿達布 (Ahdab) 。本研究的細節請參見 Greg Mutitt, Crude Designs: The Rip-off of Iraq's Oil Wealth (London: PLATFORM, November 2005) 。網址：www.carbonweb.org/crudedesigns.htm。

第八章

世界銀行與千億美元的疑問

史帝夫·柏克曼 (Steve Berkman) 一九八三年加入世界銀行非洲地區團隊，曾在二十一個國家服務，職責是對世銀資助的計畫提供零組件產能建設的顧問服務與協助。他發現，世銀的經濟發展方法失敗，嘗試向管理階層反映，但未獲重視。一九九五年沃芬松 (James Wolfensohn) 接掌世銀總裁後，已在同年退休的柏克曼被召回世銀工作，且在二九九八至二〇〇二年間協助成立反貪腐與詐欺調查小組 (Anti-Corruption and Fraud Investigation Unit) 。柏克曼自二〇〇二年起協助美國參議院外交關係委員會立法改革多邊開發銀行，目前正在撰寫一部有關世界銀行的管理及其融資款項中有數千億美元被盜內幕的著作。

在 只提供貸款而不問結果的文化下，世界銀行的管理階層在其融資業務周邊築起錯誤訊息之牆，讓人誤以為經濟開發領域的一切業務運作都沒問題。他們創造出世銀處於經濟發展最前線的迷思，但實際上，他們隱藏了世銀放款資產中駭人的數字，其結果是：第三世界少數統治權貴致富，卻為其國家創造出無力償還的龐大債務。

那一千億美元去了哪裡？

「國際復興開發銀行（International Bank for Reconstruction and Development）累積放款三九四〇億美元；國際開發協會（International Development Association）累積放款一五一億美元。」這是世界銀行二〇〇四年年報上刊載的數字，也是近年來的爭議焦點，許多人質疑世銀對第三世界政府經濟發展與減少貧窮計畫所提供的貸款與信用融資的實際用途和廉正性¹。批評者指控世銀自創立以來所承做的五千多億美元放款中，有大约一千億美元因為貸給貪腐的政府而消失了，他們以對菲律賓、薩伊、印尼、奈及利亞和海地貪腐政權的放款業務為例，抨擊世銀沈迷於承做貸款，卻不管貸放對象是誰，也不顧其結果，本應用於推動低度開發國家經濟與社會發展的計畫，卻讓統治權貴中飽私囊，窮人依舊深陷困境。

世銀管理高層聲稱，世銀的受託人防護措施一直把放款損失控制在最低水準。在進一步討論之前，容我先釐清世銀的管理階層，我們必須把這個機構和其管理者區分開來。長久以來，世銀背負著根深柢固的官僚體制，他們關切自身福祉勝過關切世銀使命，在只重放款、不問結果的文化中，這些經理人個人的資歷日益累積，卻無需向誰負責。核准不當貸款的可能世銀管理階層，但受到責備的卻是世銀本身；世銀管理階層應該為計畫失敗、坐視世銀貸款被盜數十年、讓第三世界人民背負龐大債務而負責，但是，這些經理人從不需要負起個人責任。於是，世界銀行這個機構被要求為其失敗負責，而那些真正該負責的人卻獲得獎勵。

世銀真的在過去數十年被騙了一千億美元嗎？這只是全無事實根據的輕率指控嗎？說來悲哀，在世銀放款業務和反貪調查工作中待了十六年的我，相信那一千億美元或更龐大的金額很可能是被騙走了，批評者所言恐怕不全是那麼輕率。

在本文中，我提供自己過去多年觀察與調查世銀放款業務時看到的諸多詐騙與侵吞案例，這些都是實例，可證明世銀放款資產被貪腐滲透的程度，同時顯示世銀很可能真的在過去數十年被詐騙侵吞了至少一千億美元。

賴比瑞亞：「你們把錢帶來了嗎？」

那真像一趟永無止盡的長途飛行。泛美航空(Pan Am)班機在前一晚把我送達賴比瑞亞首都蒙羅維亞(Monrovia)，此刻，在暖和的朝陽下，我們爬上市政大樓的白色石階。這是一九八三年十一月，我進入世銀工作後的第一趟實地任務，我熱切期待展開工作。在和世銀的西非地區團隊簽下一年顧問合約後沒幾天，我就來到蒙羅維亞市政大樓破舊的正門，賴比瑞亞是西非小國，當時的統治者是杜伊(Samuel Doe)和其殘暴貪腐的政權。

白色石階顯露了歲月與疏忽的痕跡，梯面破損，有好幾段欄杆扶手已經不見了。進入大廳時，我看到更多破損與腐壞，我想像它早年的模樣，可惜歷經不當管理、貪腐政府、惡劣政客……天曉得還有什麼的破壞。在接下來多年，我多次目睹類似景象，這些景象總是令人挫折，對世銀在非洲融資的計畫沒能達成效益而感到灰心，我們在非洲的夥伴和善心的捐款組織未能為這美好的大陸帶來一些清醒。

我和班尼·茲提(Benny di Ziti)及另兩名顧問走過空蕩蕩的市政大廳時，有人從樓上陽臺召喚我們。班尼是我的督導，此後多年也是我的好友，我很幸運，他是經驗豐富的

老手。班尼是義大利裔加拿大籍公民，在烏干達長大，除了義大利母語，還能說英語、法語和通行非洲多國的斯瓦希里語(Swahili)，他在任何環境下都能隨遇而安，且以低調的態度完成工作。世銀裡還有其他像班尼這樣的人，專注而賣力，在艱困的情況下奮鬥不懈完成工作，可惜，過不了多久，我就發現，專注賣力並不一定能獲致有益的成果。

我們此行的任務是督導「蒙羅維亞都市發展計畫」(Monrovia Urban Development Project)，世銀之下的貸款機構「國際開發協會」為賴比瑞亞政府提供這項計畫的一千萬美元免息信用融資，讓賴國政府改善蒙羅維亞市區及周邊窮人的生活環境。當地居民沒有乾淨用水，許多道路不能通行，沒有公共衛生及下水道排水系統，整個城市到處堆積垃圾。我的工作協助當地政府成立訓練方案，有效執行其工作。

我們走上二樓，行經幾間辦公室，整個地方出奇的安靜，每間辦公室裡都有員工懶散的伏案睡覺或聽電台音樂。我們被帶到市長辦公室。市長從他的辦公桌後起身出來，有點矮胖的他穿著筆挺的工作服，衣領上別著陸軍上校徽章，側邊佩戴著珍珠色手柄的左輪手槍，牛仔模樣。他帶著相當嚴肅的表情走向我，我目不轉睛的盯著他的左輪手槍，他突然伸出雙臂，露出大大的微笑，說：「世界銀行，世界銀行，歡迎，歡迎。」當他抓住我的肩膀時，臉部表情突然嚴肅起來，看著我們裝滿計畫文件的皮包，說道：「你們把錢帶來

了嗎？錢在哪裡？」

我緊張的說我們只有預支的差旅費，幸好班尼冷靜的解釋，世銀把已支出的計畫成本直接付給供應商，所以我們並未帶來現金。市長顯然很失望，他默默注視我們幾秒鐘，然後才請我們坐下，開始討論我們打算在任務期間做哪些事。

除了極少數例外，所有世銀融資的非洲計畫都假設當地政府各層級人員都需要受訓，才能適當的執行任務，而我的職責就是確保訓練方案能達成目標，但我很快就了解到，訓練（尤其是海外訓練）的真正動機，往往只是為了讓那些國家的公務員能夠有特權享受好處，月薪只有三百美元的公務員獲得幾千美元的訓練學費和津貼而永遠不必負責任，這是很常見的事，至於高官獲得的額外收入往往是幾萬美元。

那天早上稍後，我們在賴比瑞亞計畫主持人的陪同下拜會公共建設部，了解計畫進展。我注意到公共建設部的員工懶散一如市政大樓裡的員工，而且明目張膽，毫不掩飾。我也注意到工作環境是照明不良、窗戶破損、傢俱破舊、辦公器材顯然無法使用。接著，我們來到車輛調配場，或者該說是「車輛廢料場」較為貼切，同樣呈現人員懶散和設備破舊的情形。

要完成跟道路修繕、下水道工程、垃圾收集等相關計畫目標，需要使用狀況良好的卡

車、平地機、拖拉機和其他移動器材。但這項計畫面臨的主要問題之一是，這些器材中沒有一項可堪使用。我們和調配場主管討論這些問題，他列出一長串維修工作無法進行的理由：沒有營運經費，沒有備用零件，當地燃料供應商不願意以賒帳方式供給燃料，員工長期未領到薪資，少數可用車輛被高官「借走」等。結果是：進度完全停滯。

四個月後，我再度回到賴比瑞亞進行「第二期水供應計畫」的最後評估工作，我逐漸理解到，進度停滯只不過是問題的一小部分而已。賴比瑞亞供水及下水道工程公司（Liberia Water and Sewer Corporation，簡稱LWSC）已在一九七八年取得關鍵開發協會提供的八百萬美元免息信用融資，現在，世銀打算核准第二筆約五百萬美元的免息信用融資，我的工作就是確保賴國有效使用人員訓練的經費款項。可是，LWSC的制度性問題似乎積弊甚深而難以克服。

LWSC是一個政府機構，應該靠著向民眾收取的服務費用自給自足，以半商業模式營運，但我們的任務團隊發現，它的帳務與收帳流程有嚴重問題。我們在評估報告中指出：

雖然，LWSC持續向一萬三千個私人用戶收取月費，但實際只有約三千戶繳

費，所幸，用量較大的用戶繳費情形相當正常，因此，若以量來看，約五〇%的私人用戶用水量收到款項。LWSC 收帳成功率低的主要問題之一是缺乏可靠的應收帳款記錄，雖然他們製作了一份帳齡分析報告，但報告中用戶數與目前實際用戶數不合。此外，報告上的累積拖欠帳款總計超過一千七百萬美元。

積欠 LWSC 的帳款是世銀打算提供之新信用融資額度的三倍有餘，而且，這筆數額還不包括政府各部會及公營企業所積欠的四百六十萬美元。此外，我們的評估報告中也提到：

LWSC 的財務狀況有部分得歸咎於缺乏效率的營運，冗員過多是最明顯的主因，但還有其他問題：

- 1、化學劑量的使用監督不周，包括可能使用更多化學劑量；
- 2、處理廠抽水及作業速率全天固定，不管晚間用水需求量減少，導致過度消耗與浪費；
- 3、累贅麻煩的採購流程導致需要出動修理漏水作業的待修車輛等必須等候太長

的時間；

- 4、車輛被調借供私人使用。

這些看起來似乎很瑣碎平常，但這個機構連向客戶收取積欠帳款都做不來，我們怎能再提供它更多貸款呢？前一筆貸款都已經如此失敗了，新貸款要如何幫助他們呢？在這些問題上，我還是非常稚嫩的新手，我決定把我的疑問留在心底，畢竟，這跟我要負責的計畫訓練方案無關。

不消說，新貸款當然是核准了，三年後，我視察進行中的計畫，發現 LWSC 的管埋不彰和缺乏效率等問題更甚於以往。這種情形有部分得歸因於這個國家的政治情勢惡化，但大部分得歸咎於機構內部的無能和貪腐，而世銀持續漠視此情況。

我的一年合約到期時，再續約三年，並繼續從事在賴比瑞亞的計畫。一九八五年六月，上級要我檢視蒙羅維亞職業訓練中心的訓練進展，這部分訓練方案的融資屬於第四期教育計畫的一部分，金額一千兩百六十萬美元，是一項從一九七二年到一九八八年總計三千萬美元教育免息信用融資的最後一筆，目的是改善賴比瑞亞的職業訓練品質。

我在賴國教育部和計畫經理碰面，一起驅車前往位於市郊的蒙羅維亞職業訓練中心，

它位於一所佔地甚廣的學校內，設備情況看起來還算不錯。和該中心行政主管及教職員開會討論課程發展、見習方案、設備採購、人員夥伴關係後，我實地視察使用計畫經費進行的設備器材修繕情形。我早年曾在工程業服務，因此有興趣看看這些修繕工作的執行狀況和當地工程成本。

這當中有兩份合約是在門窗上加裝防盜設施和在校園四周築上圍牆，我選擇視察這些項目是因為：第一，相較於其他優先項目，這些項目的重要性較低；第二，這些合約的成本高於其他許多合約。在所有底層樓門窗上加裝鐵條的那份防盜工程合約超過六萬美元，計畫主持人表示，為了防止學校器材被偷，這是必要的。但在接下來多年，我觀察到的是，在西非地區，公共建築加裝防盜設施雖是很普遍的做法，但掠奪常是內部人員所為。

在檢視過窗戶鐵條和門柵並記下材料數量後，我走訪當地幾間金屬製造廠比較成本，我假裝成是某家民營公司即將派駐此地區的外國人，並以相同的材料規格詢價。令人吃驚的是，根據我的詢價結果來估計，職訓中心那些防盜裝置成本不到一萬五千美元。當我跟計畫主持人討論此事時，他面帶微笑的向我保證，賴國行政當局一定是讓成本最低的競標者承包工程，且由於政府常付款延宕，因此承包商提高價格以彌補損失。但這似乎和實際情形恰好相反——計畫記錄顯示，承包商在提出發貨單後就立即取得款項。當我指出這點

時，計畫主持人淡淡的微笑，沒說什麼。那多出來的四萬五千美元去了哪裡？恐怕只有承包商、少數公務員和老天才知道。

校園周邊圍牆的工程合約就更有意思了。職訓中心位於蒙羅維亞市外的一條路上，面積有幾公頃，這片遼闊的土地上除了職訓中心的建築物本身外，全都是長滿灌木叢的空地，校區邊界後面是一小片新拓民的住屋。不知為了什麼理由，他們決定必須在校園周邊築牆，防止當地居民通過校區而前往校園前那條道路，同時也防止居民的羊群在校園放牧吃草。水泥牆高約兩公尺，最上方每隔二十公尺就有一盞電燈，環繞校區的築牆工程成本超過二十五萬美元，水泥牆本身築得很糟且未完成，電燈工程也從未完成。儘管如此，計畫紀錄顯示，承包商在提出發票後，立即就取得了全部工程款。當我把我的觀察告訴計畫主持人時，他說完全沒有問題，他會要求承包商回來完成工程。

同樣的，我也前往當地一家建築材料供應商那兒詢價，根據我在街上訪查到的價格來估計，真正的合約成本（指完成全部工程）大約是七萬五千美元左右，相差的那十七萬五千美元不知去了哪裡。

我的視察結果中，最「精彩」的事實是：承包商在居民經常使用的通道處留了十公尺寬的圍牆缺口，顯然，校區周邊土地太泥濘了，若用圍牆把此通道封住，居民就無法通往

校區前面的那條道路。所以，居民照常從這缺口通道行經校區，他們的羊也照常在校園裡放牧。這讓我對非洲的經濟發展又多上了一課。

我的四趟賴比瑞亞任務中的最後一趟，是在一九八七年九月。當時，該國政治情勢已經惡化到世銀不再提供貸款給杜伊政府，但我永遠不得其解的一點是，世銀管理階層為何需要花那麼長的時間才能理解到，和這個貪腐政權打交道根本是毫無希望之事。在接下來多年，我逐漸了解到，世銀的計畫大多肥了個別政府官員，至於在減少貧窮和改善非洲一般民眾生活境況方面，成效有限。

世銀從未承認其貸款業務毫無建樹，也從不承認它提供的貸款和顧問服務可能因政治變局、政府無能或貪腐（通常是三者皆有）而白費了。儘管非洲人民背負的債務不斷增高，世銀卻不曾減少對非洲的貸款。所以，相同的戲碼年復一年、一國又一國的繼續上演。

我每出訪一個非洲大陸國家，就愈加察覺到世銀這整個業務只是一種表象——世銀和當地夥伴打造的霧與鏡，使人們相信提供給第三世界減少貧窮的龐大貸款將會帶來益處。實際上，我們提供的發展貸款鮮少達成真正使窮人受惠的實質建樹。

世銀對貸款業務的強烈嗜好致使它無視於簡單的事實——把錢交到貪腐官員的手上絕

對會導致災難，那些貪腐官員為了從世銀融資的計畫中盜取錢財，什麼創意方法都想得出來。他們自行或在外面的幫兇協助下設立空殼公司，串通投標，製作不實採購文件，設立隱匿的計畫帳戶，批准過高價格的產品或服務款項，或是運用其他詐欺手段來自肥。有些人聲稱這些行為是「做生意的成本」，或「只是替輪子上油」，但實際上，這類行為所導致的傷害與成本，遠超過實際被詐欺侵吞的金額。計畫經費被盜一百元，很可能導致經濟受損一千元，但世銀的擁護者卻漠視此事實。這過程猶如從一輛價值兩萬美元的新車上盜取二十美元的汽油，結果，就算你擁有一輛新車，沒有了汽油，你哪兒都去不了。

奈及利亞：一個小委員會

當時，我正為一名休假的同事代職，英國大使館的人跟我聯繫，說是一家英國教科書批發商因為一只價值約兩千五百萬美元的大學教科書合約而找上大使館，這筆合約是英國在奈及利亞提供資金的計畫。

此事的來龍去脈如下：一名自稱代表奈及利亞全國大學委員會（National Universities Commission，簡稱NUC，即決定這紙教科書合約誰屬的奈國單位）的人找上這家英國教科書批發商，他出示機密計畫文件以證明他和NUC官員關係匪淺，他說，只要書商

付給他合約總值一五%的佣金（即三七五萬美元），他就能確保此書商獲得合約，而這筆佣金將和此計畫的相關官員分享。

這家英國書商表示，該公司不會支付這樣的佣金，過沒多久，這位「代表」又和書商聯繫，說奈國政府官員願意接受一〇%的佣金（兩百五十萬美元），此書商仍然拒絕行賄，並透過英國大使館，尋求世銀的協助。

這家英國書商知道，如此大筆的書籍訂單，只有少數幾家國際書商有能力競標，該公司非常希望爭取到這筆生意，因此提出極具競爭力的投標標單。我從英國大使館那裡得知此事九天后，一家美國書商的代表跟我聯繫，說他的公司也參與競標，而一位不肯具名的顧問通知他的公司，奈國方面很快就會邀請該公司前往奈及利亞「協商」競標事宜。

十天後，那家美國書商再度跟我聯繫，把該公司從一不知名者手中取得的資訊提供給我，這家書商獲知：「世銀規定不准許協商得標」，但由於只有三家公司入選最後名單，因此，奈國官員決定把這批書的採購分成三份，讓三家公司都分得一杯羹。

這整件事聽起來很可疑，因此，我把這些資訊轉交給世銀管理階層，讓他們介入處理，使競標和得標流程符合透明化規定。但是，奈及利亞官員鏗而不捨的運用其他手段，以轉包契約方式中飽私囊。

這筆合約是要透過國際競標方式，讓出價最低的合格競標商取得合約，倘若得標者決定在提供商品與服務的過程中使用轉包商，就必須在投標書上說明，且註明轉包商的資格。但在這件競標案中，實際情況是，英國和美國的兩家書商都收到 NUC 在一九九一年二月十五日發出的一封信，內容完全一樣，信中寫道：

我們很高興的通知貴公司得標，因此，我們排定二月二十五日（星期二）舉行貴公司代表和 NUC 執行秘書長的會議，商討進一步事宜。

貴公司出席代表的層級必須夠高，且能為貴公司立即做出決策，因為出席代表將沒有時間就會議中任何議題徵詢公司意見，所有商討議題必須當場做決定。

於是，英、美兩書商皆派員前往拉哥斯，都以為自己贏得了兩千五百萬美元的書籍合約。抵達 NUC 後，兩家公司的代表都拿到一九九一年二月十五日發出的一封信函，這封信的內容和先前分別收到的那封信內容幾乎一模一樣，只有一點不同——先前收到的信函中寫明「貴公司得標」，但現在這封信上寫的是「貴公司入選最後名單」，幾字之差，失之千里！現在，會議室裡除了有 NUC 官員，還有兩家不合格的奈及利亞競標者，

英、美兩書商很快察覺到，若想和 NUC 做成這筆生意，就必須和其他競標者分享這筆合約。

最後的結果是：英國書商得標，NUC 向世銀呈報，世銀核准這項合約。但世銀並未被告知此合約中包含一項條件：其他三家競標者——美國書商和兩家奈及利亞公司將擔任轉包商，最終英國書商獲得五〇%，美國書商獲得一五%，那兩家奈及利亞公司共同取得了三五%（八七五萬美元），比起那位號稱是 NUC「代表」的奈及利亞官員最早要求的「佣金」，高出一倍以上。後來，那兩家奈及利亞公司幾乎未供應大學教科書也未取得合約款項，那筆經費全進了奈及利亞官員的口袋。

阿根廷：氧氣機合約

世銀貸款被盜之事並非只發生在非洲，例如，在阿根廷的一項一億美元衛生醫療計畫中，其騙局的精巧程度與奈及利亞 NUC 官員的公然索賄旗鼓相當。

阿根廷這項衛生醫療計畫的目的，是要改善幾個省份和布宜諾斯艾利斯市的健康醫療服務，此計畫由阿國衛生部管理執行，世銀提供修繕醫院設備的經費，並提供顧問諮詢服務，以改善衛生醫療政策和管理。計畫的實際運作是由各省執行，這些省級單位向衛生部

的中央協調單位負責，相關合約是由省級單位呈請中央協調單位核准後授予，並由中央協調單位支付世銀提供的經費。這形成了一個多層級的合約授予流程，中央和省級官員都可從中操縱，牟取私利。

醫院修繕方案涉及無數民間工程合約和醫療器材採購，在醫療器材採購中，有一筆價值七十五萬美元合約是為兩家醫院提供醫療用氧氣供應機。一家競標失利的廠商向世銀投訴，世銀調查人員發現這筆合約授予一家新成立的當地公司，此公司自稱是美國一家聲譽卓著的氧氣供應機製造商在阿根廷的獨家代理商。投訴書中指出，得標的這家新公司和中央的計畫承辦單位有私人關係，而且新公司未依照競標要求條件提出三年的財務報表，理應不符競標資格。

世銀把此案交給反貪腐與詐欺調查小組（Anti-Corruption and Fraud Investigation Unit）調查，調查報告中陳述如下：

得標的當地公司是專為取得氧氣機合約而成立的公司，且是在投標一個月之後才正式成立。該公司最高主管過去並無醫療用氧氣相關專業領域經驗，證據顯示，他們和計畫承辦單位的官員有關連。

得標公司聲稱是美國製造公司的阿根廷獨家代理商一事，純屬虛構，因為那家美國製造公司表示，他們與此競標流程的唯一瓜葛，是向這家當地新公司提供了產品折扣報價。

雖然，世銀獲知由這家當地新公司取得合約，但計畫承辦單位卻把此合約轉給美國製造公司。當調查小組質問承辦人員說，此舉違反世銀採購原則時，官員指這家美國公司可提出三年財務報表，所以才把合約轉給他們。這個理由再次確定得標的新公司根本就沒有資格競標，但世銀管理階層未就此提出質疑。

在把合約授予這家空殼公司的幾年後，兩醫院的這些器材依舊無法使用，阿根廷政府官員未能強迫這家所謂的「當地新公司」和美國製造公司遵守原招標規格。儘管有那麼多證據顯示這家新公司和特定計畫承辦官員勾結，阿國政府卻未採取任何行動起訴這些涉案者。

一大串的詐騙被揭露

你要是以為這樁氣機詐騙案是這一億美元衛生醫療計畫中唯一的違法之事，那可就

太天真了。這筆錢對計畫承辦官員的誘惑實在太大，令他們難以抗拒，光是前述世銀反貪腐與詐欺調查小組的調查行動，就揭露了其他多起弊案，顯示計畫承辦官員為了侵吞經費所展現的創意：

一筆督導某醫院土建工程的二十一萬六千美元顧問合約原已獲世銀核准，將包給一名當地顧問，但計畫承辦官員告知這名顧問，他必須支付一〇%的「佣金」，才能獲得世銀的最終核准。該名顧問在當地一間酒吧和承辦官員會面時，偷偷錄下官員試圖勒索的談話，且同意在取得合約後支付佣金。這名顧問在取得合約後拒絕支付佣金，且後來被中止此合約，他雖把錄音帶內容提供給世銀和政府當局，但他的合約一直未能恢復。

在世銀調查過程中，我們發現，這只醫院土建工程顧問合約已被授予計畫主持人的一位親近友人。證據強烈顯示，招標及授予合約的流程違反廉正原則，但這些弊案都未被追究責任。

在針對阿根廷衛生部門的其他調查行動中，也發現許多政府官員和共謀者使用綁標、

勒索、開立不實發票、逃稅及其他各式各樣侵吞手段。雖然，在一億美元的計畫中，他們個別侵吞金額相對不大，但別忘了，世銀每年在阿根廷的各項融資計畫中，涉及的合約有數千筆，沒有不法及貪腐之事者是非常少數的例外。

從一樁詐騙到一千億美元

這幾樁從世銀融資計畫中詐財的例子如何轉化為世銀在過去數十年間損失一千億美元呢？世銀在過去數十年到底有沒有損失了一千億美元？

世銀慣常以「非禮勿視、非禮勿聽、非禮勿言」來面對此問題，但他們不得不承認，世銀的貸款資產平均每年損失一〇%（這還是極保守的估計），根據近年來世銀平均每年承做兩百億美元貸款來估算，這相當於每年損失二十億美元。就算對有錢的世銀而言，這也不是筆小數目。在某些國家，世銀貸款的年損失比例高達三〇%至四〇%，就保守的說吧，一年損失至少二〇%是無庸置疑的，至今還沒有人跟我認真反駁過這個數字。以世銀在過去數十年總計提供了五千億美元貸款來計算，二〇%相當於一千億美元，不就是世銀的批評者所聲稱的數字嗎？因此，沒錯，詐欺與貪腐導致世銀的放款資產損失了一千億美元，實際損失可能還更多。不論世銀說得多動聽，事實是，貪腐依舊存在且猖狂，許多政

府官員和共犯每年繼續侵吞掠奪數十億美元而逍遙法外，第三世界窮人依舊繼續過著淒苦貧窮的生活，他們的領導人則繼續過著奢華的生活。

世銀的管理者和一般捐款組織必須善盡受託者責任，少貸款、多監督，少研究、多行動，誠實且完整的報告世銀貸款計畫中失敗的情形，且要求接受貸款的國家調查、起訴及懲罰貪腐官員，並盡可能找回被盜的經費與資產。如果我們想實踐許諾，協助開發中國家為生存而掙扎的民眾，那麼，像世銀這樣的發放機構可以也應該做更多事。

【註】

¹ 貸款 (loans) 是世銀提供的計息融資，信用融資 (credits) 則是提供給最貧窮國家的免息融資，為求簡潔，本文中所述的「貸款」包含信用。

第九章

菲律賓·世界銀行·向下沈淪

愛倫·奧古斯汀 (Ellen Augustine)，勵志演說家，經常在大學、企業、永續的世界。她創設四個非營利組織，推動反媒體暴力、指導誤入歧途的邊緣年輕人、倡導公民外交和推廣企業友善環境；曾擔任全美婦女政治核心 (National Women's Political Caucus) 和自然資源保護組織「峰巒俱樂部」 (Sierra Club) 等非營利組織董事會成員，且曾在一九九四年出馬競選美國眾議員，但未當選。奧古斯汀目前主要從事「希望故事」演講工作 (Stories of Hope，網址：www.storiesofhope.us)，曾出版合著《在企業掌控年代找回我們的生活》(Taking Back Our Lives in the Age of Corporate Dominance)。

一九七〇年代早期，越戰是每天的頭條新聞，世界各地示威不斷，在共產主義和資本主義的爭戰中，美國政府決策者往往從骨牌效應的角度來思考。在菲律賓，強人馬可仕掌權，但菲國鄉下地區，暴動卻是愈來愈多。在美國和世界銀行眼中，馬可仕是唯一可避免又一個國家落入赤共陣營的政權，提供直接援助是讓馬可仕繼續掌權的途徑之一，另一條更有效的途徑是有條件的提供世銀貸款。由於世銀總裁總是由美國人擔任，因此，美國可以左右世銀而達其目的，但此舉最終卻為菲律賓帶來災難。拜世銀內部揭密者所賜，我們得以了解這場經濟發展遊戲的內幕。

美國與菲律賓關係深遠。美國在一八九八年打败西班牙後，「買下」菲律賓，在此之前，菲律賓已被西班牙統治了三百年。菲律賓人並不歡迎再來一位新主人，事實上，由阿奎納多（Emiliano Aguinaldo）領導的菲律賓臨時政府準備在幫助美國打败西班牙後接掌政權。但西班牙把菲律賓割讓給美國，菲律賓人和美國作戰，二十五萬菲律賓人在戰爭中喪生，但他們仍然成為美國殖民地。

美國在一九四六年讓菲律賓獨立，但在菲國設立二十個軍事基地，包括克拉克機場的空軍基地（Clark Field）和蘇比克灣（Subic Bay）。

在殖民統治菲律賓時代，美國和當地富有的地主權貴建立盟友關係，菲律賓獨立後，

這些權貴繼續握有政治勢力，其中包括在一九六〇年代當選總統的馬可仕。馬可仕在一九六九年的選舉中連任，但在過程中，他把政府的外匯存底用罄。

馬可仕向世界銀行求援，世銀答應提供援助的條件之一是讓菲律賓披索貶值六〇%，在一九七〇年代，貨幣貶值是世銀對第三世界需要貸款的國家所開出的標準處方之一。理論上，披索貶值使菲律賓的產品變得較便宜而促進出口，出口增加可使外匯存底增加以平衡貿易赤字，同時，披索貶值使得進口產品變貴，進口減少有助於減少現金外流。但實際上，披索劇貶為當地企業和勞工帶來一場劫難。由於披索貶值導致進口零組件突然變得非常昂貴，無數菲律賓企業難以支撐而宣告破產；勞工薪資降低，有些人薪水減幅高達五〇%。多年後，由世銀內部揭密者洩露出來的「貧窮任務」（Poverty Mission）報告初稿顯示，世銀強制要求的貨幣貶值是導致菲律賓人生活水準急劇惡化的主要原因，不過，在這份報告最終版本中，這一點被刪除了！

他們來，他們見，他們推行自由化

世銀的總體經濟政策和實際的人民生活嚴重抵觸，造成嚴重後果。貨幣貶值是自由化政策的一部分，這種或稱為「新自由主義」的自由化政策是世銀為菲律賓和其他大多數開

發中國家制定的貿易政策的核心。

「自由化」有時是個非常混淆的名詞，經濟學家兼《左翼商業觀察家月刊》(Left Business Observer) 發行人亨伍德 (Doug Henwood) 曾解釋，自由化意指去除阻礙市場效率的所有障礙，這當中包括去除貿易障礙、去除外國投資障礙、縮減政府的規模、減少管制；基本上，它就是「釋放市場魔力」，這對美國人很具吸引力，尤其是反對政府干預和不信任福利國家的許多美國人。

自由化是世銀和 IMF 所推行的經濟模式，其問題在於沒有一個國家在採用此模式後能夠成功發展。亨伍德說：

「過去四十年，成功發展的國家主要在東亞，那些國家的政府扮演非常積極的計畫角色，他們管制進口、限制資本流量、管制利率、引導資本流向有利於經濟發展的領域。當前的明星——中國，是在政府精明手腕下發展起來的，並未採行世銀和 IMF 的任何一項標準處方。所以，自由化的成效紀錄非常不佳，一個國家若未採行某種程度的保護主義，經濟很難成功發展。」

馬可仕向世界銀行尋求貸款時，世銀開出的另一項條件是菲律賓必須以設立加工出口區的形式，開放讓外國投資。於是，菲律賓在離馬尼拉不遠處的一個灣區設立一處大型加工出口區，對外國企業採行的優惠措施包括：

- 允許外國公司持有百分之百股權
- 允許支付的工資低於馬尼拉規定的最低工資
- 免稅
- 低土地租金，低水費
- 政府對基礎設施和廠房大樓提供融資，可以低價租用或購買廠房
- 固定資產加速折舊

菲律賓要為這些計畫付出的代價可不低，就以巴譚加工出口區 (Bataan Epz) 來說，花了一億五千萬美元的開發成本，包含一座水壩和水處理廠。菲律賓政府總計花了數十億美元的貸款在能源、交通、通訊、水和興建工程上，藉此吸引外國企業投資。在加工出口區大賺一筆的公司包括德州儀器 (Texas Instrument)、快捷半導體 (Fairchild Semiconductor)、摩托羅拉 (Motorola) 和美泰兒 (Mattel)。出口導向經濟發展模式的成本對菲律賓而言甚高，但多國企業的忠誠度卻不高，這樣的安排使他們在員工要求更合理的薪

資時，輕易打包離開，而那些多國企業的確這麼做了。

遵循遊戲規則，輸得很慘

在世銀對開發中國家提供的標準處方中，出口導向發展策略是關鍵，但把國家借來的大部分錢用於支持出口導向的發展，意味沒剩多少錢可應付國內需要。亨伍德如此解釋在菲律賓這類國家中發生的這種情節：

「出口導向發展仍然是正統經濟發展理論中不可或缺的要角，像菲律賓這類國家，許多迫切的國內需求應該優於出口導向發展，在這種模式下，他們根本無法應付國內人民的需要。這是不明智的經濟發展模型，而且，把出口發展擺在國內饑餓而教育不足的人民需要之上，這也是違反人性的做法。

「理想的做法應該是使多國企業做某種程度的技術移轉，例如雇用菲律賓的工程師，讓他們開始做更多技術性工作，而非只是做重複性質的組裝工作；且讓多國企業使用當地生產的零組件來組裝產品。以這種方式來運用外國投資才是好的發展策略。」

對那些從事出口產業的菲律賓勞工而言，環境相當惡劣：

電子產業勞工往往在工作三年後就出現視力受損情形，有些人抱怨酸燒傷，環氧樹脂導致皮膚出疹子，以及因為三氯乙烯等溶劑導致其他反應。就算廠方提供手套和面罩，也未硬性要求勞工佩戴使用，因為那會造成工作速度減緩。

在鮪魚罐頭出口業，九五%的工作是臨時工，八五%的勞工是女性。當訂單量高時，勞工被迫必須二十四小時上工。在工作當中，員工不得彼此交談，廠方未提供飲水，也沒有病假或休假，工資非常低。

機密文件顯示，世銀一貫堅定主張「菲律賓的競爭優勢在於利用有技能的低工資人力」，馬可仕屈服於世銀要求維持低工資的壓力，制定了一套新勞工法，容許雇主在新進人員六個月試用期只支付法定最低工資的七五%，因此，雇主往往在試用期即將結束之前解僱新員工。此外，雇主儘量僱用短期契約工，這麼一來，就不用支付健康保險和退休金。根據世銀的報告，從一九七二年到一九七八年，菲律賓低階勞工實質薪資降低了三〇%，而技術勞工實質薪資則是降低二五%。

戒嚴令：對誰有利？

除了自由化和低工資導致的經濟混亂，菲律賓因大規模的中下階級示威、罷工、反馬可仕及反美遊行而動盪不安。馬可仕的反應是在一九七二年九月宣佈戒嚴，美國商界以一封恭賀電報贊同此舉：「美國商會預祝您成功重建和平與秩序、企業信心和經濟成長。」

美國社會大眾的觀點不同於商界，一九七〇年代初期的民調顯示，八七%的美國人傾向以刪減援助的方式向馬可仕政權施壓。但馬可仕的專制統治符合美國的外交政策利益，在美國的影響下，世銀支持馬可仕。機密資料顯示，世銀在一九七三年至一九八一年間對菲律賓的六十一項計畫提供了二十六億美元的融資。如此龐大的融資讓馬可仕得以把國內資源轉移至國防上，使國防預算增加為三倍有餘，也在國內及海外增加鎮壓行動，包括在西雅圖暗殺反馬可仕的激進份子多明哥（Silme Domingo）和威爾尼斯（Gene Viernes）。

在實施戒嚴的早年，菲律賓展現了令世銀官員印象深刻的經濟表現，例如，一九七三年的國民生產毛額成長了一〇%，五千五百萬美元的外資流入，高價農產品出口使得一九七二年的一千兩百萬美元貿易逆差轉變為一九七三年的兩千七百萬美元貿易順差。但在接下來三年，菲國經濟成長減緩，在一九七七年至一九八一年間，菲國經濟發展計畫開始急

劇瓦解，造成衰退的一個主要理由是澳洲、加拿大、歐洲、日本和美國設立保護主義的貿易障礙，光是從一九七八年到一九八〇年的兩年間，就有三十三項貿易障礙瞄準菲律賓的出口。世銀有沒有評估這股趨勢，並停止向貧窮國家推銷出口導向發展模式呢？完全沒有。世銀有沒有施壓已開發國家，撤除對菲國產品設立的貿易障礙呢？當然也沒有。

隨著經濟惡化，菲律賓的外債也開始猛烈上衝，但是，當貧窮和中產階級菲律賓人生活變得更加困苦之際，馬可仕和他的太太伊美黛卻從發展計畫中搬走龐大金額。他們實際侵吞了多少錢，無法確切得知，不過，大多數人接受菲國為追討損失所成立的組織「優良政府委員會」(Commission on Good Government) 所估計的一百億美元。一九六六年馬可仕掌權時，菲國外債為十億美元，二十年後他被罷黜下台時，菲國外債已高達兩百八十億美元。馬可仕的「遺產」迄今仍存在：菲律賓人現在仍為償還這些貸款而掙扎。

馬可仕和伊美黛忙於累積財富的同時，也不忘嚴格遵守世銀要求的壓制工資政策，罷工被禁止，勞工領袖被捕入獄、被虐待、被暗殺。但是，鎮壓的代價是：自覺已無可損失的勞工採取愈來愈無畏的反抗行動，許多中產階級也加入抗爭行動。

農村地區也是不滿與反抗行動的溫床，因為這些地區的人民極為貧窮，世銀融資的計畫又造成不公平的受惠情形。

世銀融資計畫明言其目的是減少貧窮，但實際目的是想平息農村地區的動盪不安，大多數計畫避免只讓貧窮者受益。在一些計畫中，例如小農植樹計畫（Smallholders Tree Farming Project）和農村信用融資計畫，實際受惠者主要是大地主、中型與大型商業性農場經營者和外國的農業公司²。世銀在一九七五年提出的「農村發展」報告中指出：「樂觀預期是有超過五〇%的計畫益處可導向目標團體，不過，實際結果往往明顯低於此比例。」

世銀對於提高小農生產力的基本處方是讓他們採用機械化、大量使用化學藥劑與肥料的稻田耕作技術，這種處方的成本是導致許多小農破產，卻讓農耕機器製造商、肥料製造商和美國的殺蟲劑產業賺得意外之財。在一個勞力過剩的國家推廣農耕機械化，並不是提升人民福祉的好策略。

結構性調整與貪腐

隨著經濟惡化和動盪不安的增加，世銀許多官員已清楚他們的反貧窮工作根本行不通，在此同時，馬可仕面臨愈來愈大解除戒嚴的壓力，在九年的獨裁專政後，他終於在一九八一年一月十七日宣佈解除戒嚴，但在此之前，他先發佈多項總統令，確保自己繼續握

有龐大權力。

世銀也加緊掌控，一九八一年六月，世銀最信賴的維拉塔（Cesar Virata）被任命為菲國總理；八月，由世銀支持的技術專家所組成的菲國內閣成立，馬可仕的順從配合為菲國贏得另一種新型貸款：結構性調整貸款。

跟前前計畫貸款不同的是，結構性調整貸款是一種方案性質的貸款，牽涉到以關稅改革來改造產業，制定對外資和出口廠商更優惠的獎勵誘因，規劃設立更多加工出口區以讓多國企業享有租稅優惠，並取得廉價的菲國勞力。基本上，結構性調整方案使世銀堂而皇之的監督與掌控菲國的經濟。

評論家陶森（Eric Toussant）指出，世銀非常清楚，大部分對菲貸款都被轉入馬可仕和其將領的銀行戶頭裡，但世銀認為這是付給當權政治人物的必要賄賂。

雖然馬可仕得留心世銀的指令以取得貸款，使菲國免於陷入經濟困境，但他仍得應付國內需求。為因應菲國本身欠缺重工業基礎，他提出總計一百一十億美元的十一項資本密集計畫，包括一座鋼鐵廠、一座石化綜合工廠和一座煉銅廠，這導致世銀發出嚴厲警告，說這當中的許多計畫和政策改革不協調。

倘若菲律賓發展自己的工業基礎，這個國家就不再是多國企業的好客戶了，最終，使

這些計畫胎死腹中的是那些可能的融資者，他們對這些計畫冷漠以待，不願意冒和世銀作對的風險，提供貸款。

反抗馬可仕的勢力愈來愈大，儘管如此，陶森指出，世銀仍然決定支持這位獨裁者，大舉增加對菲律賓的貸款，一九八三年世銀總計貸款給菲律賓六億美元，比前一年的兩億五千一百萬美元增加了一倍有餘。

到頭來，就算有世銀的支持，也不足以維繫馬可仕的政權。一九八六年二月，數十萬菲律賓人走上街頭展現「人民的力量」(People Power)，馬可仕家族逃往夏威夷，被暗殺的反对派領袖艾奎諾議員(Benigno Aquino)的遺孀柯拉蓉·艾奎諾(Corason Aquino)宣誓就任總統。之後，世銀在菲律賓推動的自由化和結構性調整方案雖然細節有所改變，但基本政策仍在菲律賓延續下去。

廉價勞工的面貌

在世銀的結構性調整貸款前提條件中，菲國要改造的主要產業之一是紡織業，根據世銀的估計，在缺乏效率的成衣及紡織公司中，約有十萬名員工將遭到裁員，這相當於菲律賓整個紡織業四六%的人力。

那些幸運未失去飯碗的員工，其生活是怎樣的情形呢？聽聽菲律賓工會組織者艾兒薇拉(Elvira)接受訪談時的敘述：「公司的訂單變少了，我們的工會無法要求加薪或其他福利，老闆告訴我們，許多客戶把訂單轉向中國和台灣。工廠關閉時，很難再找到其他穩定的工作，幾乎所有的工作機會都來自承包商，一天得工作十二到十六小時，按件計酬，薪資非常低。我替三個承包商工作，最後才找到一份待遇較高的固定工作，但物價也上漲了。」

她還說：「我們的工作場所既熱又滿是灰塵，雇主會說：『你們要是不喜歡工廠要求你們做的事，隨時可以離開，要找工作的人多的是。』按件計酬的成衣勞工每星期可以賺到五百到一千披索，但一公斤的魚要一百五十披索，蕃茄每公斤八十披索，木瓜是二十五披索。就算我想支持菲律賓貨，我也做不到，其他國家的貨物比較便宜。當你沒什麼錢時，哪裡會顧及購買外國貨對本地農民或經濟的影響呢？」

另一位勞工瑪莉薇(Marivic)說：「我認識的大多數勞工都未獲得法定最低工資，我們是縫紉能手，但管理者把我們歸類為學徒，這樣便能付給我們低於法定最低工資的酬勞。企業全球化為成衣業勞工帶來一場噩夢，導致更多貧窮，更多裁員，使固定工作變成包工，工會也受到威脅。這跟政府對待成衣業雇主的方式截然不同，政府追求雇主，支持

雇主。」

菲律賓現在有非常多失業者，導致工會力量薄弱，許多人迫切需要工作，願意接受低於法定最低工資和不適宜的工作環境，只求獲得工作。雖然現在的菲律賓已不禁止罷工，但勞工必須在罷工的幾星期前通知有關當局。盡可能維持最低工資依然是出口導向成長模式的一項要素，而這種發展模式是世銀推動的自由化政策的核心主題。

公平競爭？

至於農民，細節不同，但困境相同。柏納比（Riza Bernabe）是非律賓非營利組織「農村發展研究中心」（Centro Saka, Inc.）的小農與農業貿易中心計畫協調員，這個中心主要研究包括關稅暨貿易總協定（General Agreement on Tariffs and Trade, GATT）和世界貿易組織（WTO）在內的農業政策與貿易如何影響小農生計。世界大多數國家政府在一九九〇年代中期簽署了GATT，這項協定反映了自由化政策，世銀強烈擁護此協定，但在許多第三世界國家，民眾激烈反對此協定。WTO是後來取代GATT的國際組織。

柏納比接受本文作者訪談時，說明菲律賓農民面臨的境況：「小農民普遍感覺生活變得更糟。當我們加入GATT時，大多數政府官員都說這是有益之事，因為這有助於開

啟出口市場、創造新的就業機會，官員還提出具體預測數字：『我們每年將增加五十萬個就業機會。』過去，我們的農業貿易進出口平衡，但十年後，我們的農業進口遠高於出口，許多國家想盡方法不對我們開放他們的市場。」

菲律賓農業部長勞倫佐（Luis Lorenzo）說，菲國農民平均獲得十三美元的補貼，而美國或歐盟國家農民平均獲得一萬五千元到兩萬美元的補貼，在如此不利的差距下，菲律賓的農民要如何競爭呢？有限的公共投資，再加上開放我們的市場，這對許多小農而言是致命的組合。

菲律賓大學社會與公共行政系教授、激進的左翼政治運動家華登·貝羅（Walden Bello）表示：

「WTO原應是個透過撤除貿易配額和降低關稅來促進自由貿易的組織，但它的許多核心協定，例如跟農業、智慧財產權及投資措施有關的協定，實際上並不是自由貿易導向。它口頭上說自由貿易，但實際上卻保護北半球企業的壟斷力量。布希政府的政策是雙重標準——對美國本身採取保護主義，對世界其他國家採取自由貿易。」

本地企業也是自由化祭壇上的犧牲品，「聚焦南半球」組織（Focus on the Global South）的資深員工暨菲律賓計畫協調人查維茲（Joy Chavez）指出：「在自由化和欠缺政府支持下，菲律賓的鋼鐵業無法發展，在進口品不斷進來的同時，政府卻廢除產業支持方案，這對基礎建設非常不利，這裡的鋼鐵業形同死亡。對任何一個懷抱一點工業雄心的國家而言，缺乏鋼鐵業是一大障礙。其他垂死的產業包括石化業、玻璃業、汽車組裝業、製鞋業。」

菲國紡織業也受到嚴重衝擊，一九七〇年代時有兩百家紡織工廠，到了二〇〇三年只剩下不到十家。

世銀推動的自由化政策下，另一個受創的產業是橡膠業。弗瑞迪·里昂（Freddie de Leon）的家族從事橡膠業，用的是在菲律賓生長的橡膠，里昂從賓州大學華頓商學院取得企管碩士學位後，在一九六九年返回菲律賓，進入家族企業工作，最終成為公司領導人，但這家公司在二〇〇三年停止營運。他的事業為何失敗？在接受本文作者訪談時，里昂娓娓道來：

「我們從事的是輪胎翻新的事業，在成本方面，勞力成本升高，進口材料因披索貶值而成本上升，在市場方面，貿易自由化之下，便宜的進口輪胎進入國內，我們的市場佔有

率流失。尤其是在一九九五年到一九九六年間加入WTO後，整個橡膠業開始出現嚴重問題。接著又出現一九九七年的亞洲金融風暴，貨幣貶值，進口產品價格提高。一開始，我們以為貨幣貶值對我們有幫助，因為進口輪胎變貴了。可是，事實並非如此，進口輪胎的價格仍然低，而我們的成本卻提高！」

他還說：「要裁掉長期跟我們在一起的二百五十名員工，真是很困難的決定，WTO掏空了這個國家具生產力的企業，令人沒有勇氣創業。現在，人人都想離開這個國家，我們輸出人才，進口產品，這些政策得反轉過來才行。任何一個有理智、有智慧的國家都會從事生產，中國、印度、韓國、和馬來西亞都這麼做。我們得重新思考WTO的全球化方案，倘若貧窮國家不能從這些政策獲益，就應該考慮集體退出，另成立一個對開發中國家更有利的組織。」

里昂現在在做什麼呢？他說：「朋友和我目前正在嘗試創立一個為海外菲律賓勞工提供服務的事業，我們希望能協助他們把錢投資於菲律賓。」

只是「中度負債」？

菲律賓政府為何不投入更多錢來減輕貧窮或支持自己的產業呢？這個國家的錢必須用

來償還外債，自馬可仕於一九八六年流亡海外後，當時的總統柯拉蓉·艾奎諾放棄了重新協商不合理債務的機會，她向美國國會保證：「我們會償還所有債務。」

麗迪·納皮爾 (Lidy Napili) 是「大赦南半球債務組織」(Jubilee South) 的負責人，這個總部設於菲律賓的非政府組織主要從事鼓吹取消債務運動，她協助一般百姓了解經濟政策如何影響他們，並鼓勵民眾爭取機會。納皮爾在接受本文作者訪談時表示：

「菲律賓的稅收中有八〇%至九〇%用來償還外債，只有一〇%到二〇%留在國內，政府的其他預算靠的是國內銀行和多邊機構提供的新貸款。菲律賓現在仍在償還馬可仕時代的一些貸款，未被列入任何債務減免方案。在二〇〇五年九月召開的世銀年會上，世銀同意在『重度負債貧窮國家方案』下，取消十八個已遵循結構性調整政策(自由化、民營化、管制鬆綁)國家的外債。這只是南半球負債現象的九牛一毛。

「債權國家表示，只有最貧窮、負債最沉重的國家需要債務減免，菲律賓被視為『中等所得、中度負債國家』——九〇%的稅收用來償債的國家被稱為『中度負債』國家！債權國說，我們應該考慮提高稅負、增加貸款。我們被視為還撐得住的債務國，是個『可存活的市場經濟』，也就是貿易與資本帳開放、政府不扮演重大角色的

經濟體，當然，這指的就是民營化。他們希望政府撤出特別具有獲利潛力的領域，例如電力或水，因為這些是不可或缺的東西。」

一九九〇年代初期，菲律賓普遍短缺電力，由於國家大量資源被用以償還債務，因此沒有錢可投資於電力基礎建設。「聚焦南半球」組織的查維茲說：「世銀非常積極推動電力事業的改革，菲律賓政府和包括安隆(Enron)在內的民營電力公司簽約，這基本上就是把電力事業民營化，因為國營的菲律賓國家電力公司(National Power Corporation)已不再投資興建新的發電廠。一九九〇年，平均一度電費為一·八三披索，到了二〇〇四年，已經漲到五·五八披索。馬尼拉大都會區的供水事業已經民營化，現在，他們正瞄準其他地區，民營水公司索取的水費比民營化之前高四〇〇%，許多地區的服務品質也變差，因為民營公司拒絕做出必要投資以維持服務品質。」

自由化等於殖民地化

雖然，菲律賓現在並不在正式的世界銀行和IMF方案下，但這個國家依舊遵循相同的經濟政策，小農與農業貿易中心的計畫協調員柏納比解釋，菲律賓政府承受許多自由

化的壓力，但事實上，自由化之後，消費者支付的價格並未降低，菲律賓的生產者失去他們的工作，生產基礎則遭進口品侵蝕。柏納比說：「自由化只能在書本上奏效。」

「大赦南半球債務組織」的負責人納皮爾指出，自一九九五年至今，光是關稅降低就導致菲律賓損失超過一千億美元，自由化政策根本就是殖民地化。

如今，世界銀行已不再強迫第三世界國家實行結構性調整貸款，到了一九九〇年代末期，這種貸款已惡名昭彰，因為很顯然的，它未能幫助那些國家走出貧窮。那麼，它是否被視為嚴重錯誤而捨棄呢？也並沒有。菲大教授貝羅說，世銀替貸款換了個名字——「減輕貧窮策略方案」，再加上新的語言，例如「良好治理」和「為受影響社區提供諮詢服務」，但基本上是換湯不換藥。貝羅指出，不只是許多提倡平民主義的非政府組織認為世銀政策的主要目的不在於減輕貧窮，美國財政部的報告也認為，世銀是一個「一貫由美國支配的機構，不僅堅定促成美國的策略性經濟目標，也促成短期政治目標」。

菲律賓有沒有希望獲得高度自決，在教育、保健、基礎建設和國內產業的扶植上投入更多資源呢？「聚焦南半球」組織的查維茲認為，菲律賓人民現在變得比較積極主動，更願意採取行動，追求他們的理想，並爭取政府的支持。

成衣業勞工艾兒薇拉對未來懷抱著夢想：「一個基本需求能獲得滿足的社會，有足夠

的食物，人人有房子可住，每一個小孩都能上學，人人都上得起醫院，人人都有工作——能夠幫助他們發展潛能的工作。」

【註】

1 這部分內容取材自：Walter Bello, David Kinley, and Elaine Elinson, *Development Debacle: The World Bank in the Philippines* (San Francisco: Institute for Food and Development Policy, 1982)。

2 出處同上。

第十章

輸出破壞

布魯斯·理奇 (Bruce Rich)，現任美國環境保衛基金會 (Environmental Defense Fund) 資深律師，喜歡接受挑戰，從事出口信貸機構改革的研究與倡導。曾獲聯合國環境計畫署 (UN Development Program) 頒發全球五百名最佳環保成就獎，擔任過許多國際組織的顧問，並就美國在國際金融機構中的參與角色，多次赴國會聽證會作證。著有《拿地球抵押借款》(Mortgaging the Earth: The World Bank, Environmental Impoverishment And the Crisis of Development)。

想

像一個未來世界景象：工業化國家決定成立幾個無情的機構，其唯一目的是增強國家的經濟力量。這些機構對大部分資訊保密，不僅支付經費的納稅人一無所悉，就連立法當局和政府部門也無法取得這些資訊。其任務是促使本國企業致富，手段是使其他貧窮國家更容易購買工業化國家企業的產品與服務，不管這是否可能導致環境與社會破壞。這些機構不理會國際環境公約，認為永續發展不可能，還資助興建核能電廠、軍火採購及大而無當的工程計畫等。而且，為了促成這些活動，每年以龐大金額賄賂貧窮國家的貪腐政府和企業，破壞當地的民主與發展。

很不幸的，這一切都不是幻想，而是對典型的出口信貸機構（export credit agency）的正確描述。出口信貸機構是工業化國家和一些新興經濟體如中國與巴西等所成立的金融機構，專門提供公家單位融資或信用保證。這種機構已成為全球經濟的要角，每年在開發中國家投入的金額比所有雙邊或多邊機構在全球各地提供的開發援助融資（包括聯合國和世界銀行的援助）還要多。但是，這些機構並非提供外援，而是提供內援——協助美國多國企業擴增海外銷售業績。他們採行的方法是直接提供貸款，或為民營銀行貸款提供保證，好讓貧窮國家能向第一世界的多國企業購買產品與服務。

出口信貸機構運作方式

典型的出口信貸機構交易可能涉及對某個開發中國家（例如孟加拉）興建的一座水壩銷售渦輪機和工程服務，過程如下：某個孟加拉政府機構從美國出口信貸機構——美國輸出入銀行（United States Export-Import Bank）取得一筆貸款，用這筆貸款向某家美國公司購買渦輪機和工程服務。若沒有任何問題，孟加拉人民償還這筆貸款，這家美國公司從這筆交易中賺得豐厚獲利，而美國納稅人在這當中提供了資助。若計畫發生問題，孟加拉政府未履行付款，或是想重新協商貸款條件，美國輸出入銀行有美國政府撐腰，向孟加拉政府施壓，要求依照原合約行事。這其中涉及許多更複雜的交換，但基本機制相當簡單。

現在，出口信貸機構承做的業務約佔全世界出口的九%，不過，這個數字低估了他們在開發中國家的影響力。一般民營銀行不會對這些國家提供貸款，尤其不會對具有環保與社會爭議的大型計畫提供融資，除非有第一世界納稅人透過出口信貸機構來承擔財務風險。根據世界銀行的報告，在二十一世紀頭幾年，出口信貸機構佔全世界七十個最貧窮國家資本市場總融資額的八〇%；在一九九七年至二〇〇二年期間，對這些國家每一筆超過兩千萬美元的國際性民營商業銀行貸款，都有工業國家政府的官方出口信貸機構提供保證

服務。

不過，世銀這種國際性開發銀行現在會審核過濶貸款計畫，以使環境和社會爭議降至最低，反觀大多數出口信貸機構，直到最近以前都完全不關心環境和社會爭議。他們經常藐視國際環境公約和永續發展決議，相較於出口信貸機構，世銀、IMF、WTO等反而顯得像是慈善且負責任的模範。

如今，所有出口信貸機構加起來是世界上最大的公營金融機構，二〇〇四年為國際貿易與投資提供的融資、保證和保險服務總計達七七八〇億美元，其中，長期貸款與保證總值七六〇億美元，大約有七〇%至八〇%的長期貸款是用以融資開發中國家的大型基礎建設，事實上，出口信貸機構是這類計畫的最大公營融資者。

許多開發中國家的大型計畫導致非常嚴重的環境與社會影響，尤其是大水壩、火力發電廠和核能電廠、採礦場、在原始地區及人口密集區的道路興建、輸油管、化學工廠和其他產業設施、伐木與農地開墾等。一九九〇年代末期，出口信貸機構提供的融資與信用佔印尼負債（約二八〇億美元）的二四%，大部分集中於大型火力發電廠和造紙廠。

愈來愈多由出口信貸機構融資或保證的計畫太具環境、社會和經濟效率的爭議，以至於就連世界銀行現在也拒絕提供融資。事實上，國際融資機構認為對開發中國家本身福祉

有害而拒絕融資的許多計畫，都由出口信貸機構接手。出口信貸機構的使命並不是一「透過全球化而成長」，而是資助出口、促進自己國家的經濟福祉。

過去二十年，出口信貸機構的融資業務量增加三倍以上，在此同時，經通膨調整後的工業國家外援並未增加多少。過去五年，較富有國家和國際機構的外援平均每年約為六五〇億美元，同一時期，出口信貸機構在開發中國家提供的融資金額也大約是這個數字。二〇〇〇年代初期，出口信貸機構的交易佔所有開發中國家積欠官方債權人（政府及政府支持的機構）債務的四〇%，遠超過這些國家積欠世銀和IMF的總債務。

在奈及利亞、伊朗、阿爾及利亞、烏茲別克、土庫曼、亞塞拜然等國家，總負債中有一半以上是對出口信貸機構的欠債。這些機構融資業務在過去二十年的成長並不是開放市場下的成果，而是因為「新重商主義」——富有國家政府和大型企業之間再度結盟，藉此在愈來愈激烈的國際競爭下取得新市場，而不論後果為何²。

出口信貸機構所資助的交易是那些涉及高度財務風險或政治風險，致使企業不願意從事、民營銀行不願意提供融資或信用的交易。傳統經濟學並未主張富有國家的出口信貸機構應為私人部門的投資活動承擔風險，相反的，這種為私人部門承擔風險的做法明顯干擾市場的運作。因此，出口信貸機構的行動經常導致不利的經濟結果和重大的環境影響，印

尼的經驗就是一個典型的例子，特別是在內戰頻仍的地區如亞齊（Aceh）和西巴布亞（West Papua）。

在內戰導致的動盪不安風險下，過去十五年，出口信貸機構和多國企業透過向前印尼總統蘇哈托的子女與密友提供賄賂，為主要產業創造出龐大的過剩產能，例如紙漿業。在這過程中，紙漿業大規模破壞雨林和保護區，管理不周的工廠產生嚴重污染。因此，在破壞印尼的環境、扭曲其經濟發展方面，出口信貸機構扮演了一個重要角色。

富有國家常鄭重簽署環境公約，披上由世銀和聯合國發展計畫署提出的政治正確言辭外衣，但他們的出口信貸機構不僅漠視這些政策，其實際作為還違背了這些目標。富有國家向開發中國家鼓吹自由市場和提高治理透明度，但他們的出口信貸機構卻暗中在自家補貼貿易，這些交易不需要遵守WTO的規定，他們以商業機密為藉口，維持本身的不透明化——大多數出口信貸機構連最基本的業務資訊都拒絕公開。

除了出口信貸機構，許多國家還有公營的投資保險機構，為該國多國企業在海外的事業提供政治和財務風險保險，例如美國海外私人投資公司（U.S. Overseas Private Investment Corporation）、日本通產省保險部。在某些國家，由同一個機構承做出口融資與保證業務和投資保險業務。

歷史最悠久的出口信貸機構應該是一次大戰後創立的英國出口信用保證部（Export Credits Guarantee Department），美國輸出入銀行則創立於一九三四年。其他大多數國家的出口信貸機構是在二次大戰後成立，例如加拿大出口開發公司（Export Development Corporation，EDC）、法國的科法斯（COFACE）、德國的赫梅斯保證公司（Hermes Guarantee）、義大利的商業出口保險協會（SACE - Servizi Assicurativi del Commercio Estero）、現在隸屬於日本國際合作銀行（Japan Bank for International Cooperation，JBIC）的日本輸出入銀行。每一家出口信貸機構有其獨特的貸款、貸款保證和風險承保等業務組合，規模最大的日本、德國和美國出口信貸機構，近幾年平均每年核准的新貸款和保證業務量達一百五十億至兩百億美元。

社會分裂、環境破壞

近年來，出口信貸機構在環境、社會和經濟操控上，寫下許多不良紀錄。

對中國長江三峽水壩的融資就是一個例子。在世銀和美國輸出入銀行皆以環境考量為由而拒絕提供貸款後，加拿大、德國、瑞典、瑞士和其他國家的出口信貸機構還是在一九九六年同意提供融資。這項地球上最浩大的工程得把一百五十萬居民遷走，且涉及大規模

貪污、大量工程缺失和來自中國科學家、工程師與媒體工作者的反對。

此外，出口信貸機構破壞了出口國家對於「聯合國氣候變遷綱要公約」(UN Framework Convention on Climate Change) 和「生物多樣性公約」(Convention on Biological Diversity) 的永續發展承諾。舉例而言，出口信貸機構和國營投資保險機構支持石化燃料發電廠大規模擴建計畫，未考量到這些電廠可能對全球氣候造成的影響。事實上，在開發中國家的能源密集產業，所有新的貿易與計畫融資中，有將近一半是在出口信貸機構的支持下取得融資。

出口信貸機構提供的貸款與保證，扭曲了市場供需與風險，在一些國家鼓勵對環境有破壞作用的產業擴張。例如，在出口信貸機構的資助下，加拿大、法國、德國和美國的核能電廠興建產業向開發中國家及前共產國家輸出核子反應爐，而世銀向來拒絕對只為經濟目的而興建的核能電廠提供融資。

前文提到印尼造紙和紙漿產業導致嚴重的環境與經濟問題，類似問題也發生於發電業。一九九〇年代，加拿大、丹麥、芬蘭、德國、日本和瑞典的出口信貸機構為蘇門答臘三座巨型紙漿廠提供超過四十億美元的融資。國際森林研究中心 (Center for International Forestry Research) 在二〇〇〇年發表的研究報告指出，相對於國際紙漿需求，這些紙漿

廠的產能過剩，同時，這些廠也面臨取得木材供給的龐大壓力。由於未能有計畫的造林、為紙漿廠供應木材，這些紙漿廠有二分之一至三分之二的木材是來自非法砍伐自然森林。另一方面，紙漿產能的提高導致價格下滑，這又導致非法濫伐的情形更為嚴重。

紙漿廠對社區造成的影響也非常嚴重。這些紙漿廠興建於河流之上，把污染物排放到河裡，毒害附近成千上萬的居民，下游村民孩童因為在河裡洗滌而皮膚腐蝕潰爛。在蘇門答臘最偏遠社區，河流是居民的唯一水源。為了興建紙漿廠和開墾林地，當地原住民祖先傳下來的土地被侵佔，且未獲任何補償。

礦業是另一個充滿出口信貸機構操弄的產業，且主要是澳洲和加拿大的出口信貸機構，因為海外採礦是這兩個國家的重要輸出產業。其中一個惡名昭彰的例子發生在一九九五年的蓋亞那，由加拿大融資的歐邁 (Ormai) 金礦開採區礦壩破裂，十億加幣的含氰化物廢料（煉取金銀時必須使用氰化物）外溢，流入蓋亞那最重要的河川，導致數百萬條魚暴斃，且威脅該國首都的供水。聯合國發展計畫署批評此一採礦計畫欠缺環境監測機制，這場礦災的官司纏訟至今。

在「出口至上」的邏輯下，歐洲國家的出口信貸機構也涉及軍火輸出交易的融資業務，在歐洲，這已經成為教會和人權團體的抗議目標，他們譴責政府每年資助這類交易達

數十億美元，導致國際悲劇。一九九〇年代，英國出口信貸機構的預算中有大約三〇%用於資助軍火輸出，法國的出口信貸機構有三分之一的出口信用涉及這方面業務。在一九九九年的東帝汶戰爭中，印尼軍方所使用的英製戰鬥機，就是以英國出口信貸機構提供保證的融資購買的，這場戰爭在印尼國會中引發強烈抗議，因為印尼政府先前承諾不會在國內鎮壓行動中使用這些戰鬥機，國會才同意其購買。當聯合國維和部隊準備進入東帝汶時，印尼政府不償還購買這批戰鬥機的兩億五千萬美元貸款，原先提供這筆貸款的英國國民銀行立即要求英國出口信貸機構代償。自一九九〇年代中期以來，在英國出口信貸機構支持下出售給印尼的軍火總值近十三億美元，上述兩億五千萬美元只不過是其中一部分。

德國的出口信貸機構也不遑多讓，提供了四億七百萬美元的出口保證，讓印尼能夠以十億美元購買三十九艘老舊的東德魚雷快艇。為了這筆軍購案所引發的抗議行動，蘇哈托政府關閉了幾家報社，並把參加抗議行動的學生抓進監獄，就連印尼的一些將官也抗議浪費錢購買老舊技術，但是，這項軍購案仍然通過了，因為印尼科學技術部長與當時德國總理柯爾（Helmut Kohl）有私交。

出口信貸機構業務缺乏透明度，很可能成為開發中國家涉及賄賂和其他貪腐的最大官方融資者。國際透明組織曾發佈一份研究報告指出，歐洲大型出口信貸機構有系統的為充

滿貪腐與賄賂的金融交易提供擔保與保證，在許多交易中，貪腐金額至少達交易額的一〇%。儘管 OECD 在一九九九年初開始實行反貪腐公約，但出口信貸機構卻一直未能有效遏制此問題。

當然，上述對社會與環境種種不負責任的行為，也出現在核能電廠的興建上，這是加拿大、法國、德國和美國的輸出大宗之一。在長達二十年期間，這些工業國家基於經濟與環境考量，幾乎未興建任何一座新的核能電廠，但他們的出口信貸機構卻持續資助其國內核電廠建造商，在開發中國家和前共產國家新建或翻新核能電廠。

加拿大出口信貸機構在一九九六年資助中國購買與興建兩座核子反應爐，一九九八年再融資十億美元給羅馬尼亞塞納佛達（Cernavoda）核能電廠，以完成核子反應爐的興建。二〇〇四年四月，德國綠黨主席、時任副總理兼外交部長的費雪（Joschka Fischer）核准對中國即將興建的一座新核能電廠提供出口信用融資，儘管在過去十五年，綠黨黨綱一向反對興建核能電廠。顯然，新重商主義勝過政治與環境理念。

美國布希總統在二〇〇六年三月造訪印度，開啟了對印度的核能電廠輸出，解除多年來國際對印度實施的核子技術禁運，當然也激起美國、法國、加拿大和德國出口信貸機構競相餵食印度的行動。

理論上，美國的出口信貸機構至少對環保展現較負責任的態度，美國輸出入銀行和其姊妹機構美國海外私人投資公司（OPIC）被要求必須對重大計畫進行起碼的環境評估（包括對當地居民造成的重大影響評估），並減輕嚴重衝擊（包括補償被迫遷移的居民），這主要是美國環保團體多年來的遊說成果。OPIC因為源於美國國際開發署，因此肩負發展使命。美國有法令要求美國輸出入銀行必須對敏感計畫進行環境評估，同時，相較於其他出口信貸機構，美國輸出入銀行的透明度較高。但是，要找到最透明的出口信貸機構，有點像是在妓院裡尋找最清白的妓女，美國輸出入銀行並未在其網站上列出需要進行環評的未來計畫。不過，相較之下，許多歐洲的出口信貸機構至今已核准的計畫與交易都不公開，外界很難看清他們從事的活動。

在減輕相關投資造成的環境與社會傷害方面，美國輸出入銀行和OPIC的實際紀錄就比較可疑。

相較於輸出入銀行，OPIC的規模較小，而且，不同於大多數公營的出口與投資保險機構，OPIC不僅有「不能造成傷害」的環境方針，還必須呈報在當地國的「開發益處」。OPIC的二〇〇二年報中對各種開發益處振振有詞，但在當年度承做的新保險與貸款擔保中，有超過五七％是石油與天然氣產業大型多國企業的巨大計畫；它的總擔

保額十二億美元中，有六億八千五百萬美元是石油相關計畫；它的業務資產組合中，有將近三〇％是為加州聯合石油公司（UNOCAL）在印尼海外和印尼東加里曼丹省（East Kalimantan）的石油與天然氣開發計畫的三億五千萬美元提供保險。加州聯合石油公司在上述地點的營運，引發印尼社區和人權組織的抗議，他們質疑這些計畫對當地環境與社會造成傷害。

《華盛頓郵報》在二〇〇二年五月六日的頭版刊登一則有關安隆公司（Enron）興建從巴西庫亞巴（Cuiabá）至玻利維亞的輸油管新聞，這條輸油管在一九九九年獲得OPIC核准兩億美元貸款。新聞指稱，這條輸油管的興建在南美洲形成一條「破壞路線」。新聞指出：

環保團體預期，這條輸油管和其支線道路可能導致齊奎塔諾乾燥森林（Chiquitano dry forest）遭到破壞，盜木者可能使用支線道路進入森林，砍伐林木，非法獵捕野生動物和放牧牛群。

不過，最令許多審核此計畫的聯邦政府人員吃驚的，恐怕是安隆公司說服了美國海外私人投資公司（OPIC）支持這條輸油管興建計畫，儘管該機構有責保護像齊

奎塔諾這類保育類森林。

現任職企業顧問的前財政部資深環境顧問寇比 (Mike Colby) 說：「O P I C 想不計一切代價的融資此計畫，因此才得出這些站不住腳的結論。」

O P I C 在二〇〇一年十二月撤銷對此輸油管的貸款，不過，它在此計畫關鍵階段的涉入和承諾融資，加快了這項計畫的進行。

全球行動，阻止破壞

所幸，在提供融資國家和接受融資國家都有一股來自民間的行動，抗議出口信貸機構不負責任的行為。在這些行動中，最早的勝利出現在一九九八年和一九九九年，德國教會和環保團體結盟，成功的阻止幾家德國大公司與銀行從德國出口信貸機構赫梅斯取得貸款保證，協助印度在納瑪達河 (Narmada River) 上興建瑪希什瓦水壩 (Maheshwar Dam)。興建這座水壩將強迫遷走六十一個農村的三萬五千名窮人。這項工程原本應該作為在印度全國各地民營化興建水壩的模範，但從一開始，貪污傳聞不斷，其實，這一點也不奇怪，因為被選中管理此計畫的民營公司庫瑪斯 (S. K. Kumars) 是一家紡織公司，沒有任何興

建與管理大型供水計畫的經驗。

一九九〇年代末期，受到水壩影響的附近居民發起大規模示威，聚集了一萬兩千人，封鎖工程現場，絕食抗議，並在新德里的德國大使館前示威。兩個最初參與此水壩工程的德國投資者——備永電力集團 (Bayenwerk) 和偉夫電力集團 (VEW Energie) 在察覺外界普遍反對此工程且工程規劃不符標準後退出。不過，赫梅斯仍然繼續參與，且表示若德國西門子集團 (Siemens) 和瑞典艾波比集團 (ABB) 的德國分公司將參與此工程，赫梅斯隨時準備為來自德國聯合抵押銀行 (Hypovereinsbank) 的貸款提供德國政府的輸出保證服務。

艾波比覺得在德國引發的爭議太過強烈，因此，透過該集團在里斯本分公司，改請葡萄牙出口信貸機構 COSEC 為取自德國聯合抵押銀行的四千六百萬歐元貸款提供保證服務。但葡萄牙的非政府組織在二〇〇〇年發起抗議行動，導致葡萄牙的出口信貸機構和財政部在二〇〇一年以該計畫牽涉到社會與環境風險為由，拒絕為這筆貸款提供保證服務。在此同時，在德國的非政府組織抗議行動引發德國國際開發部委外進行此水壩工程計畫的獨立評估，評估報告在二〇〇〇年六月出爐，確認該計畫將嚴重違反當地居民的人權。德國和葡萄牙非政府組織抗議行動，最終遏止了出口信貸機構對此計畫的支持，也使超過三

萬五千名貧農的土地免遭淹沒。

瑪希什瓦水壩的例子顯示，全球民間社會有力量阻止出口信貸機構支持不周詳的計畫，但也顯示了這類行動面臨的重重困難。儘管如此，自一九九〇年代後期至今，其他國家也興起激烈抗議出口信貸機構計畫的行動。例如，在印尼，大批憤怒村民遊行示威，呼籲當局和外界關注由出口信貸機構融資的紙漿廠污染當地供水。二〇〇〇年五月，印尼地方社區與全國抗議行動和全球網絡結合，來自六十四個國家的三百五十個民間團體簽署「雅加達宣言」(Jakarta Declaration)，要求出口信貸機構進行廣泛的制度性改革，停止從事違反社會、環境和人權規範的活動。

出口信貸機構通常直屬該國貿易部、經濟部或財政部，但大部分的營運並未受到政府單位(包括立法當局在內)的有效監督。也就是說，這類機構享有納稅人的支持，卻不必對納稅人負責任。欠缺透明度和責任制是出口信貸機構漠視其活動導致環境與社會後果的主要原因。各國出口信貸機構之間的協商是在最隱密、最不透明的國際論壇中舉行——位於巴黎的經濟合作發展組織(OECD)的出口信貸組(Export Credit Group, ECG)，OECD是二十六個工業國家的智庫和協商論壇，所有這些國家的出口信貸機構都參與ECG。當這些出口信貸機構在ECG集會時，開的是閉門會議，會議討論內容或各國

出口信貸機構的主張等相關資訊幾乎不對外公開。

出口信貸機構甚至彼此間秘密協商而未讓所屬的政府知道。以不久前的土耳其伊利蘇水壩(Iisu Dam)興建案為例，英國下議院的貿易產業委員會(Trade and Industry Committee)批評，幾家出口信貸機構秘密討論對此計畫提供融資已近一年，在這期間，連英國貿易部都不知道這項計畫。

伊利蘇水壩擬興建於土耳其東南部底格里斯河(Tigris River)上，將導致安那托利亞(小亞細亞)最重要的古蹟之一被淹沒，被迫遷移而未獲適當補償的七萬五千多名庫德族人因此強烈抗議。敘利亞政府曾抗議英國參與這項計畫，但在一九九九年，英國、德國、義大利、奧地利、瑞典、瑞士和美國的出口信貸機構全都考慮對此計畫提供財務支持。由於此計畫沒有環評，沒有居民遷移安置計畫，且位於軍事衝突區內，種種國際壓力促使這些出口信貸機構同意附加起碼的環境與社會要求條件，包括研擬居民遷移安置計畫、徵詢下游國家(敘利亞和伊拉克)意見等。

二〇〇二年，參與此計畫的英國工程營造集團保富比提(Balfour Beatty)在國內外愈來愈大的壓力下退出，參與融資的一家瑞士籍銀行和瑞典與義大利籍重要承包商也陸續退出，伊利蘇水壩計畫一度無望。不幸的是，在出口信貸機構聲明已經採行環境規範準則

後，這項水壩興建計畫又於二〇〇五年至二〇〇六年死灰復燃。

邁向改革的頭幾步？

美國雖在許多國際環保領域落後，但在過去十年，卻率先敦促工業國家同意對出口信貸機構施加最起碼的環境標準。這項努力極其艱難，在 OECD 的 ECG 內部遭到持續反對，尤其是來自法國及德國政府的阻力。

在德國，負責貿易及出口信貸的政府部門在過去十年連最低程度的改革都加以反對，十足反映歐洲國家的明顯偽善。這些國家會公開呼籲聯合國增加開發援助，但當涉及本身重要多國企業的利益和出口利益時，就會展現不同的嘴臉，並以限制資訊公開來隱藏這些嘴臉。

美國在一九九〇年代中期提議協商一項環境公約，但遭到以德國為首的幾個歐洲國家反對，他們在 ECG 的閉門會議中表示，在有關出口信貸的議題中，環境根本是無關緊要的主題。一直要到美國前總統柯林頓在一九九〇年代末期和二〇〇〇年的八大工業國經濟高峰會上親自提出此議時，德國、法國、日本和其他工業國家的出口信貸機構才開始針對他們在開發中國家的活動，訂定最起碼的環境與社會規範標準，他們主要是害怕在這個

議題上失去掌控權。

二〇〇三年十二月，OECD 國家的出口信貸機構終於簽署了一項不具法律約束作用的協定「環境與出口信貸之共同方法」(Common Approaches on Environment and Export Credits)，宣誓將對有重大影響的計畫和投資進行基本環評，並採用世銀對這類投資訂定的十項環境與社會保護措施中的三項(僅二項)。

這份協定中建議，出口信貸機構應努力在決定支持計畫的三十天前公佈環評的相關資訊，但實際上並不一定要做到這點，因為出口信貸機構也可以引用「特殊理由」，片面決定不公佈任何資訊，而且，無需公開說明「特殊理由」為何。很顯然的，這項協定並不會發揮多少作用。

比較值得欣慰的是，幾乎所有二十六個 OECD 會員國的出口信貸機構都制定了環境規章，以便遵守上述協定，而且也幾乎都僱用了環境相關人員。不過，由於出口信貸機構仍然欠缺透明度，也欠缺獨立監督流程，以確保改善過去危害環境與社會的紀錄，因此，就連這項協定中如此鬆散的標準也不見得能實際做到。

另一個令人欣慰的發展是，英國成功的迫使出口信貸機構停止為出口給最貧窮國家(主要是在撒哈拉沙漠以南的非洲)的軍火和其他「非生產性」項目提供出口信用，不

過，對其他開發中國家的這類出口，出口信貸機構仍然繼續提供支持。

二〇〇三年簽署的這項環境協定，其首要考驗在於出口信貸機構是否不再支持那些嚴重違反人權、國際法和基本環保規範的計畫。令人難以置信的是，在二〇〇五年底，德國、瑞士和奧地利的出口信貸機構全都重新考慮伊利蘇水壩計畫。一個多國營造聯合財團的領導者——奧地利的 VA Tech 公司，要求德國出口信貸機構赫梅斯、奧地利控股管銀行（Oesterreichische Kontrollbank）和瑞士出口風險保證機構（Swiss Export Risk Guarantee）為此十四億六千四百萬美元的計畫提供六億六千萬美元的保證、貸款與保險。

VA Tech 集團表示，已做了適當的環境評估，並擬好一百八十三個村鎮七萬五千多名庫德族人的遷移安置計畫。但是，侵害伊拉克及敘利亞的下游水權、淹沒珍貴文化與古蹟等無法挽回的問題依舊存在。而且，VA Tech 集團聲稱已「百分之百」徵詢過將被遷移安置的居民，但是，德國、瑞士和奧地利的非政府組織前往水壩區進行獨立視察卻發現，所謂的徵詢是把家庭的男主人傳喚到警察局裡，告訴他必須把全家遷走。

非政府組織的環保、發展及人權團體再度抗議，認為縱使是根據 OECD 協定「環境與出口信貸之共同方法」的鬆散標準，都不應該考慮支持這項計畫。

檢討出口信貸機構的存續

出口信貸機構的融資重要性提高，這跟許多國家政府在過去十五年所推銷的世界經濟趨勢——獨立的私人部門和自由市場形成強烈矛盾。尤其是在開發中國家，官方的說詞強調私人部門融資（尤其是外國直接投資）已經超越、甚至取代官方提供的開發援助，但實際上，私人部門的融資並不如官方所說的那麼「私人」及「自由」，這當中有不少（大部分是在開發中國家的大型私人直接投資計畫）是由出口信貸機構或世界銀行直接或間接提供資助，其中出口信貸機構提供的資助較多，世銀較少。

國際社會應正視的根本政策問題是：出口信貸機構到底應不應該存在？自由市場的擁護者例如凱托研究所（Cato Institute）認為，出口信貸機構造成市場扭曲，環保與社會運動的擁護者認為，這些機構破壞了政府對永續發展和人權的信諾。《經濟學人》在幾年前倡議，乾脆撤除這些出口信貸機構，但這就好比主張廢除軍隊一樣，在市場與出口的國際競爭愈趨激烈之下，沒有任何一個國家會片面解除其武力。

政府透過出口信貸機構對企業提供的龐大資助，似乎和 WTO 訂定的遊戲規則直接抵觸，但 WTO 的烏拉圭回合談判明顯豁免那些主要工業國家出口信貸機構之過。事實

上，非屬於 OECD 協定的國家若想要加入 WTO，必須逐步淘汰其出口信貸機構，除非他們同意接受富有國家在 OECD 協定中訂定的出口融資條件。因此，富有國家的出口信貸機構免受 WTO 法規的束縛，但開發中國家卻被迫必須遵守這些規範，而 OECD 國家的出口信貸機構繼續他們的破壞活動。這種情形顯見 OECD 國家的偽善：貧窮國家實行自由市場，富有國家實行補貼。

更令人不安的是，出口信貸機構一意孤行，造成環境、勞工、人權和其他社會議題的國際協定成效不彰；且主要工業國家的政府迄今仍無意願促使其出口信貸機構負責。

二〇〇六年，OECD 國家的出口信貸機構著手檢討與修正二〇〇三年簽署的「環境與出口信貸之共同方法」協定，以及二〇〇〇年簽署的 OECD「反賄賂行動宣言」(Action Statement on Bribery)。截至目前為止，跡象看來不妙。二〇〇六年二月，倫敦《金融時報》引用外洩的出口信貸機構文件報導，德國和日本正在主導封殺有關反貪腐與反賄賂的提案，幾家大型出口信貸機構也反對公布他們資助的企業客戶過去是否曾從事賄賂及貪汙之事。據報導，這些協商目前停滯不前。

過去十五年，出口信貸機構和其企業客戶形成一種反常關係，他們透過輸出破壞來補貼貿易，這種情形早就需要改革了，唯有藉由更多公眾覺醒與公眾壓力，透過民間組織、

國會和媒體施壓，才能促成採行改革的政治意願。不過，我們也看到了希望的曙光：這幾年，一些 OECD 國家和印尼、巴西這些開發中國家的非政府組織，都致力於建立國際性的出口信貸機構改革運動，這種運動的重要性只會愈來愈迫切。

【註】

1 當然，許多開發機構仍然存在明顯言行不一或初衷與結果不一致的情形。不過，誠如十八世紀法國道德家拉羅什富科(Rochefoucauld)所言：「偽善是惡行對德行所表達的敬意。」在機構的改革中，這往往是第一步，像世銀這種雙邊與多邊援助機構現在至少已有可遵循的規範。

2 在本文中，除非特別標明，否則所提到的出口信貸機構貸款、融資或資助，可能是實際提供貸款或是保證業務，通常，出口信貸機構以出口保證業務為主。

第十一章

減輕債務的幻象

詹姆斯·亨利 (James S. Henry)，美國知名調查報導記者、經濟學家暨律師，曾任麥肯錫公司首席經濟學家、IBM 策略副總裁，現為自行創辦的薩格港策略顧問公司 (Sag Harbor Group) 常務董事，時常針對經濟議題、開發中國家、貪腐、洗錢等主題撰文，文章散見《華爾街日報》、《紐約時報》、《華盛頓郵報》、《財星雜誌》、《巴西日報》(Journal do Brasil)、《哥斯大黎加》《金融報》(El Financiero) 等。他曾追蹤調查巴拿馬前總統諾瑞嘉、烏拉圭獨裁者史托斯納爾、菲律賓總統馬可仕等人的貪腐案，且曾報導美國知名銀行如何在開發中國家協助資本外逃、洗錢和逃稅。著作包括《策略計畫經濟學》(The Economics of Strategic Planning)、《血腥銀行家》(The Blood Bankers) 等。他也替美國律師協會 (American Bar Association) 的租稅組撰寫課稅原則研究，並多次在美國參議院聽證會上作證。他的新聞部落格 SubmergingMarkets (www.submergingmarkets.com) 紀錄開發中國家發展情勢，並有來自全球各地特約記者的報導。

1 1995年七月，搖滾明星波諾（Bono）和鮑伯傑朵夫（Bob Geldorf）、影星安吉莉娜裘莉（Angelina Jolie）和喬治克隆尼（George Clooney）、喜劇作家艾爾法蘭肯（Al Franken）、美國財政部長斯諾（John Snow）、世界銀行總裁沃福維茲（Paul Wolfowitz）、英國首相布萊爾（Tony Blair）和英國財政大臣布朗（Gordon Brown）共聚一堂，歡慶八大工業國決定對重度負債的開發中國家提供「四百億美元債務減免」，但其實，這項免債協議離「立即終結貧窮」實在有非常大的差距。第三世界債務減免的議題已經變得有點像中東和平進程或癌症的治療——漫長的期待，無止盡的討論，不斷的只是「即將來臨」。

經過數十載的努力，第三世界債務減免運動實際成果非常有限，有愈來愈多證據顯示，即使是已經促成的債務減免金額，也未發揮多少成效。這有部分是因為債務減免有時反而導致開發中國家變本加厲採行不當政策或壞習慣，還有部分是因為債務減免方案往往強化國際貨幣基金組織（IMF）和世界銀行這兩個經濟統治者的力量，為開發中國家帶來災難。另一方面，債務減免方案的大部分成本是由第一世界和第三世界的一般納稅人承擔，而從負債所融資的糟糕計畫、資本外逃及貪腐行為中撈得龐大利益的全球性銀行和第三世界權貴卻毫髮未傷。

這並非指整個債務減免運動完全沒有意義，它為許多娛樂界人士、政治人物、經濟學家、宗教領袖和非政府組織提供了發表意見的舞台，也提醒我們注意長久以來未曾解決的全球貧窮與不公平問題，且為我們提供一些相當不錯的藉口，可以開免費演唱會。

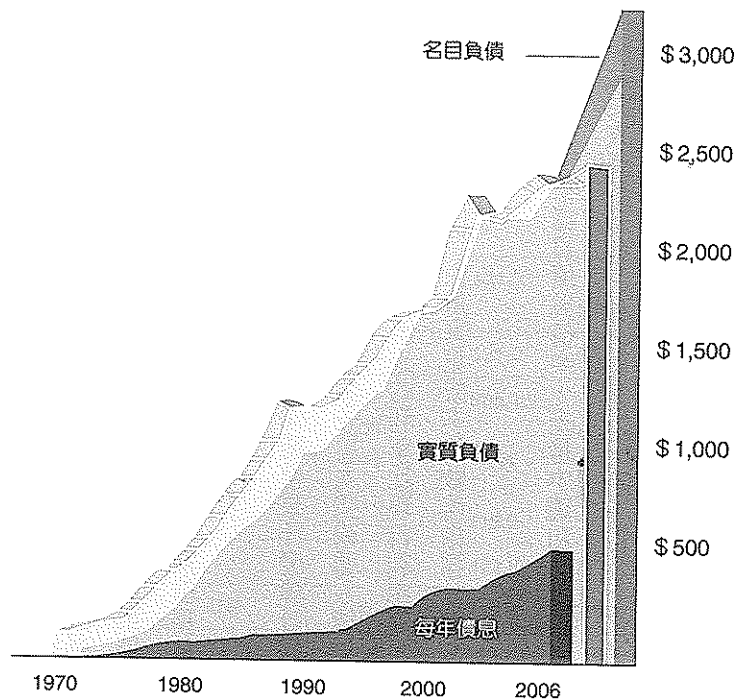
不過，從實際提供足夠援助以改善負債國生活的角度來說，債務減免運動的成果令人失望。所幸，還有其他策略可以發揮更大影響，但這需要債務減免運動者採取更積極的行動。

請仔細檢查實情

令人意外的是，截至目前為止，並沒有多少單位對債務減免運動做出檢討評估，判斷此運動是否真的獲致成效。本文率先嘗試估計目前對所有低所得與中所得國家的債務減免總金額，並評估債務減免運動在過去三十年到底達成了多少成效。

該是仔細檢視的時候了，畢竟，第一世界出口信貸機構的非正式結盟組織巴黎俱樂部（Paris Club）於一九七六年首度重新安排薩伊雙邊債務的償債時程，迄今已超過三十個年頭；距離聯合國貿易與發展年會在一九七七至一九九九年間對四十五個開發中國家勾銷六十億美元債務，也有近三十年了。而第三世界債務危機是發生在一九八三年，世界銀行和

圖表 11-1 1970-2006 年開發中國家外債與債息
(單位：十億美元)



資料來源：作者根據世界銀行 2006 年資料的分析

繼續增長中。就大多數國家而言，以「償債比率」(償債支出/國民所得)來衡量的債務負擔，甚至比一九八〇年代初期第三世界債務危機高峰時還要高。(參見本頁圖表十一——)。

依我的估計，截至二〇〇六年，開發中國家的名目外債額為三兆兩千

IMF 在一九九六年展開重度負債貧窮國家 (heavily indebted poor countries, 簡稱 HIPC) 債務減免方案，迄今也已超過十年。

在債務減免運動方面，英國的債務危機串連組織 (Debt Crisis Network) 成立於二十多年前；一九九八年五月七萬人在英國伯明罕八大工業國高峰會前舉行「取消債務」示威是十年前的事；在蘇格蘭的格蘭伊格斯 (Glencages) 舉行的盛會「Live 8 / 讓貧窮成為歷史」(Live 8 / Make Poverty History) 則是四年前的事。

這一路走來，有美國前財政部長布萊迪 (Nicholas Brady) 提出的布萊迪計畫、法國前總理密特朗 (Francois Mitterand) 提出的密特朗計畫、英國前財政大臣勞森 (Nigel Lawson) 提出的勞森計畫、日本前大藏大臣宮澤喜一 (Miyazawa) 提出的宮澤計畫、美國哥倫比亞大學經濟學教授薩克斯 (Jeffrey Sachs) 提出的薩克斯計畫……等，還有巴黎俱樂部愈來愈慷慨的兩百多件債務重新安排——多倫多條款、倫敦條款、拿坡里條款、里昂條款、科倫條款等。而近期則是在 Live 8 的餘波中，八大工業國、世銀和 IMF 推出「多邊債務減免方案」(Multilateral Debt Relief Initiative, 簡稱 MDRI)，宣稱將對四十幾個國家提供至少四百億到五百億美元的債務減免。

儘管有上述這麼多活動，以實質金額來看，開發中國家現在的負債卻多於以往，且仍

圖表 11-2 第三世界債務估計 (2006 年幣值)

單位：十億美元

	國家數	2004 年人口 (單位：十億人)	低所得 國家	中所得 國家	總負債 估計值
印度	1	1.08	135.0		135.0
中國	1	1.30		323.5	323.5
所有其他 開發中國家		2.91	336.1	2,337.0	2673.1
高負債/低所得	25	0.35	131.0		131.0
高負債/中所得	47	1.12		1,874.0	1,874.0
高負債國家	72	1.46	131.0	1,874.0	2,005
其他低所得國家	31	0.87	205.1		205.1
其他中所得國家	43	0.58		463.0	463.0
根據世銀名單進行調 整*	7	0.14	18.4	111.7	112.1
奈及利亞債務交易			-18.0		-18.0
總名目負債			471.5	2,777.9	3,237.1
第三世界總負債現值	155	5.45	412.6	3,277.4	3,690.0
印度	1	1.08	139		139
中國	1	1.30		363.0	363
高負債/低所得	26	0.427	147		147
高負債/中所得	49	1.164		2,408	2,408
所有高負債國家	75	1.59	147	2,408	2,555
其他低所得國家	32	0.90	127		127
其他中所得國家	46	0.59		507	507

*這些未包含於世銀名單的國家是阿富汗、古巴、伊拉克、納米比亞、北韓、蘇利南、土庫曼。

資料來源：世界銀行 2006 年資料、作者分析

四百億美元，此金額每年替外國債權人（主要是第一世界的銀行、債券持有人和多邊機構）產生約五千五百億美元的利息收入。這五千五百億美元中包含世界上最貧窮的六十個國家所支付的四百一十億美元，而這些國家的年平均國民所得全都低於八百二十五美元，縱使經過二十五年的債務減免運動，這些國家每年的債息仍然幾乎把他們每年獲得的四百億至四百五十億美元外援助給吃掉了。如今，這些國家債務負擔佔國民所得的比例，比一九八〇年代還高²。

在大多數重度負債國，看不到這些債務帶來什麼建設發展，因為他們支付給第一世界債權人的這些「高利貸費」其實早已消失於太空或遁入境外銀行戶頭。

由於大部分的第三世界債務訂定的利率比現行利率高，因此，二〇〇六年債務的現值（present value，使用現值是衡量真正成本的較佳指標）更高——將近三兆七千億美元（參見左頁圖表十一一二）。

在所有開發中國家總負債現值中，光是中國和印度這兩個國家就佔了約五千億美元，但這兩個國家向來謹慎舉債，他們也高度不理會 IMF 和世銀的政策建議，結果，他們的外債負擔佔國民所得的比率也較低。這兩個國家如今展現高經濟成長率和龐大的外匯存底，有部分原因是他們拒絕依循新自由主義政策。

圖表 11-3 債務的影響

國家	平均國民 數	平均國民 所得 ^a	實質平均國民 所得成長率 (1994-2004年)	負債現值 ／國民所 得 ^b	債息／國 民所得 (2004年)	外援佔國 民所得 (2004年)	教育支出 佔國民所 得 ^c
高負債國家							
低所得 ^b	26	\$1,345	1.7%	89.8%	4.2%	3.9%	3.7%
中所得	49	\$6,795	1.8%	61.7%	9.0%	0.4%	2.8%
較低負債國家							
中國	1	\$5,419	7.9%	14.5%	1.2%	0.1%	n.a.
印度	1	\$2,885	4.2%	18.4%	2.8%	0.1%	4.1%
其他低所得 國家	32	\$1,506	2.0%	31.9%	2.8%	5.5%	3.6%
其他中所得 國家	46	\$6,677	2.5%	25.0%	5.5%	0.3%	5.3%
開發中國家	155	\$4,417		39.0%	5.4%	1.0%	
全世界	226	\$8,187					

^a以2004年幣值作為購買力平價基礎；^b國民總收入；^c2000-2004年平均支出
資料來源：世界銀行2006年資料、作者的 분석

不過，在其餘三兆兩千億美元的負債現值中，約兩兆六千億美元是二十六個低所得國家和四十九個中所得國家所積欠的，這些國家訴求的是「高負債」成長策略，其「負債現值／國民所得」都超過五〇%以上，相較之下，中國和印度只有一五%至一八%。這個比率高代表國家較容易受到外部動盪的衝擊，發生財政與貨幣危機的機率也比較高，財政非常吃緊。

這些重度負債國家有大约十六億人口，超過世界總人口的四分之一，他們在經過數十年的債務減免運動後，國家的「負債現值／國民所得」依舊相當高：六〇%至九〇%。他們每年有四%到九%的國民所得被拿來支付外債利息，比教育或健康醫療支出還高，也遠高於所獲得的外援（參見左頁圖表十一—三）。最後，這些國家幾乎別無選擇，只能接受世界銀行和IMF的政策建議，儘管一個又一個的案例證明這些建議只帶來失敗與災難。

救助在哪裡？

這些債務數字和比率顯示一些明顯問題，所有專業的債務救助者（世銀、IMF和許多社運人士）這麼多年來實際達成了多少債務減免？誰獲得了債務減免？債務減免提供

了多少幫助？

首先，債務減免的估算並不容易，國家和債權人對於債務減免的定義明顯不同，有關負債額與償債流量的資料報告也有非常大的差異，這也有助於解釋何以至今如此缺乏有系統的評估債務減免成效³。

不過，還是能夠做一些分析，且從中獲得洞見。根據仔細檢視所有資料來源以及我個人對各種債務減免方案的獨立分析，本文將對截至目前為止的債務減免提供最全面的評估⁴。

• 整體債務減免

我的第一項重要發現是，向開發中國家提供的債務減免金額相當有限，從

圖表 11-4 債務減免估算 (2005 年淨現值)

單位：十億美元

	低所得國家	中所得國家	總計
減免前債務	\$574	\$3,426	\$4,000
減免金額	\$161	\$149	\$310
減免後債務	\$413	\$3,277	\$3,690
債務減免比例	28.1%	4.3%	7.8%

資料來源：世界銀行 2006 年資料、作者的分析

一九八二年到二〇〇五年，若以二〇〇六年淨現值折算，所有低所得和中所得開發中國家獲得的債務減免（包括債務重新安排、減少或取消）總值為三千一百億美元，僅佔總負債額的七·八%（參見左頁圖表十一—四）。

· 低所得國家債務減免情形

對世界上最貧窮的六十個國家提供的債務減免比例較高，大約是減免前總負債額的二八%。折現後這些國家已獲得一千六百一十億美元的債務減免，佔全部債務減免額的一半以上。以目前的利率水準來算，這些債務減免替這些貧窮國家省下每年約一百五十三億美元的債息，不過，這是預期的未來債務減免值，大部分實際的現金流量是在未來才會發生。

這是不容藐視的數字，但發展專家認為，若要使開發中國家達到聯合國在二〇〇〇年所訂定的二〇一五年「千禧年發展目標」，每年需要多提供五百億到一千億美元。顯然那一百五十三億美元距離所需數字還差得遠。

還有，很重要的一點是，不要忘了，就算是這麼小量的債務減免，低所得國家也等了很長一段時間才獲得，這些債務減免大部分是遲至一九九〇年代末期才到來，此時，「重度負債國」的行列裡已經新增了好幾個國家。

· 低所得國家債務減免來源

低所得國家所獲得的債務減免總額中，只有三〇%是來自世銀和 IMF 的 HIPC 和多邊債務減免方案 (MDRI)，另三〇%來自俄羅斯，俄國在一九九七年加入巴黎俱樂部後，大量減免了尼加拉瓜、越南和葉門積欠的雙邊債務，且在二〇〇六年從阿富汗欠它的債務中勾銷了約五十億美元。

貧窮國家獲得的另外約六百五十億美元債務減免來自巴黎俱樂部——由第一世界出口信貸機構如美國輸出入銀行等所組成的非正式結盟組織，這些機構的慷慨一點也不奇怪，他們有非常強大的第一世界出口業者、承包商和工程公司等客戶，客戶全都從開發中國家先前以貸款融資的計畫中獲得大筆生意，現在，這些客戶熱切期望出口信貸機構能赦免更多的貸款負債（因為承擔債務減免成本的是納稅人），好讓那些貧窮開發中國家再推出新一回合的大型計畫。

反觀知名的全球性商業銀行如花旗集團、瑞士銀行

(UBS)、摩根大通銀行 (JPMorgan Chase)、高盛集團 (Goldman Sachs)、德意志銀行 (Deutsche Bank)、法國巴黎銀行 (BNP Paribas)、荷蘭銀行 (ABN-Amro)、英國巴克萊銀行 (Barclays) 等，總計只對低所得國家提供了十五億美元的債務減免，大多是透過世界銀行與 IMF 的 HIPC 方案。

這些商業銀行在一九七〇年代和一九八〇年代領頭向開發中國家提供聯貸，他們當中也有許多成為「私人銀行業務」的先驅——也就是幫助第三世界（及第一世界）權貴把他們的資本移到境外租稅天堂以避開稅負和管制的業務。

諷刺的是，這些推銷貸款負債和把財富移出貧窮國家的銀行，現在把他們在開發中世界的業務重心，擺在更有利可圖的無負債國家如中國和印度，以及第一世界的私人銀行業務及投資銀行業務。

第一世界的金融業巨人從第三世界的貸款業務和私人銀行業務中賺得了龐大獲利，對照其在債務減免方面的渺小貢獻，很難說他們已盡了應盡的責任。在債務危機的餘波中，他們也在巴西、菲律賓、阿根廷、印尼和墨西哥等國家以低價收購被低估的銀行、退休基金和保險公司。不論經濟榮枯，他們都能從中賺錢，幫助客戶大量貸款、洗錢、逃稅、藏匿不法所得。

· 中所得國家債務減免情形

像巴西、墨西哥這類所謂中所得開發中國家獲得的債務減免為一千四百九十億美元，僅佔債務減免前他們的總負債額三兆四千億美元（折算成二〇〇六年淨現值）的四·三％而已。這些減免大部分是在一九九〇年代初期於「布萊迪計畫」重整方案下取得，以及由巴黎俱樂部提供。

在一九八〇年代，第一世界的銀行和政府的債務減免方案比較著重這些較大、較有利可圖、債務負擔更沈重的國家，因為他們的放款資產中有相當大的比例綁在這些市場上。事實上，對第一世界的銀行家、中央銀行高層、政府官員和媒體記者而言，第三世界債務危機其實是他們自己和他們的股東的危機。歷經一段期間的努力，第一世界的銀行和政府終於降低了他們在第三世界的風險，第三世界債務危機終於從頭版新聞中消失，只不過，大多數中所得國家依然深陷麻煩。

· 中所得國家債務減免來源

民營銀行總計對中所得國家提供了約七百五十億美元的債務減免，大約佔了這些國家獲得的總債務減免額的一半，這些減免大部分是透過債務交換 (debt swaps，以債務交換股權的互換) 和債務買回 (debt buybacks) 方式。另外，巴黎俱樂部提供了約兩百八十億

美元的債務減免，主要是透過傳統的雙邊債務重新安排。

美國財政部透過「貝克計畫」和「布萊迪計畫」，總計提供約四百七十億美元的淨債務減免。不過，實際上，「貝克計畫」在過程中使用了美國納稅人約四百五十億美元的補貼，且造成中所得國家的負債增加了約七百七十億美元，因而得靠更有效的「布萊迪計畫」來抵消這些債務的增加，從而達到四百七十億美元的淨債務減免。

從一九九五年至二〇〇〇年，美國財政部、世銀和IMF也對阿根廷、巴西、墨西哥和印尼等幾個重大負債國家提供短期紓困的債務減輕方案，這些方案純粹是重新安排債務，所有貸款最終還是得連本帶利償還，因此，理論上，這些方案對於債務現值並未產生淨影響。

不過，這些短期紓困中有幾項也遭到世銀和IMF的管理不當而吞噬，例如，印尼、墨西哥和阿根廷獲准使用緊急美元貸款來緊急解救當地權貴所擁有的國內銀行和公司，這些權貴中有許多人是第一世界的銀行家，甚至連美國財政部長都「知道」的人物。所以，這些紓困貸款中有一大部分遭人以不正當手法公然污走，但這些國家仍得為貸款支付利息，而且往往是非常高的利率。由於這些國家的政府不願意對當地資本課稅，因此，大多數國家以提高國內負債的方式來償還那些紓困貸款，其實也就是印鈔票。舉例而

言，墨西哥在一九九〇年代中期的緊急紓困措施最終花了超過七百億美元的納稅人血汗錢，印尼的緊急紓困措施花了至少五百億美元。就這樣，紓困的結果反而導致國家負債增加。我的債務減免估計數字已省略這些管理不當的紓困所導致的影響，若將這些影響也納入，目前第三世界債務減免總額將更少。

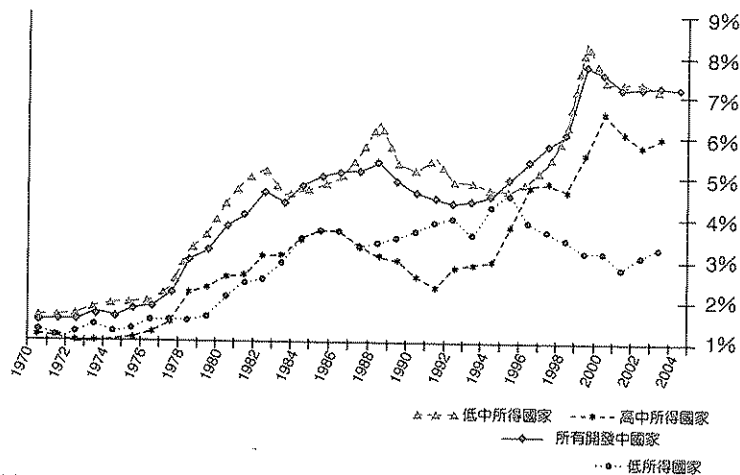
總的來說，在一九七〇年代與一九八〇年代，中所得國家如阿根廷、巴西、印尼、伊拉克、墨西哥、菲律賓、俄羅斯、土耳其、委內瑞拉等，變成世界上最大的負債國。由於自一九九〇年代初期以來，他們獲得的債務減免非常少，因此在二〇〇〇年以後，他們的債息也激增至空前的高（參見二八一頁圖表十一—五）。近年的債務減免方案幾乎全都集中於低所得國家，忽略了這些中所得國家的沉重負擔和其不合理的負債根源，這是債務減免運動或許應該重新考量的一項策略選擇。

危機的根源

所以，債務減免運動到底出了什麼問題？為何經過這麼多年，成效仍然如此有限？在這當中，誰的利益被照顧到？誰的意圖被漠視或傷害？

欲了解債務減免的過去成效紀錄，我們應該回顧第三世界債務危機的起源，這項危機

圖表 11-5 1970-2004 年外債債務負擔
(債息佔 155 個低、中所得開發中國家國民生產毛額比率)



資料來源：世界銀行 2006 年資料、作者的分析

昂貴代價。事實上，我費盡工夫仍找不到「廣泛開放、高負債、仰賴銀行」成長策略的成功案例。

· 貪腐政權與無生產力的負債

我估計，低所得與中所得國家在一九七〇年至二〇〇四年累積的總外債三兆七千億美元中，有超過一兆美元（亦即總外債的至少二五%到三五%）在規劃不周、充滿貪腐的發展計畫中消失，或是被侵吞盜取。

幾個最大的負債國，例如菲律賓、印尼、墨西哥、巴西、委內瑞拉、阿根廷和奈及利亞，他們所浪費掉的負債比例可能還更高，事實

其實源於一九七〇年代初期到二〇〇三年期間，開發中國家吸收了超過六兆八千億兩百億美元的外國貸款、援助和投資（這是我根據世銀二〇〇六年資料得出的分析，經通膨調整後的數字），在這段期間，他們吸收到的外國資本遠比過去來得多。

一些開發中國家比較成功的管理及運用這筆龐大的資本流入，如南韓、中國、印度、馬來西亞和越南等，他們抗拒了第一世界開發銀行和民營銀行的潛在危害。如今在全球化的賭戰中，他們幾乎全是真正的贏家：世界上成長最快速的經濟體、第一世界最重要的供應商、客戶和潛在的競爭者。

我們應該看的是全球一百五十多個開發中國家的其他絕大多數，而不是這些少數的贏家。若把中國、印度、越南、馬來西亞和南韓排除不計，預估全世界低所得與中所得國家的二〇〇六年總人口為三十一億人。一般來說，自一九七〇年代以來，那些絕大多數的輸家熱烈擁抱不受限制的外國資本投資與貿易，以及來自世銀與 IMF——所謂「布列敦伍茲機構」(Bretton Woods Institutions) 的政策建議。就許多國家而言，和全球資本主義的這種親密相遇的結果就算不是導致災難，也是深陷麻煩。

實際上，這些國家數十年來進行的是風險極高的政策實驗，現在，結果已經很明顯了，不論是哪一種所得水準與制度，中所得國家全都因為無限制的向外國銀行貸款而付出

上，導致債務危機的最重要因素之一就是二十幾個開發中國家的過度貸款、計畫大而無當、資本外逃和貪腐。那些推動債務減免運動的人士必須了解這個殘酷事實，因為這當中牽涉的利益糾葛，可能遠比目前浮現的狀況還要嚴重而深遠。

· 低所得高負債國家

四十八個符合世銀與IMF的重度負債貧窮國家(HIPC)債務減免方案和多邊債務減免方案(MDRI)的低所得國家，都存在類似的浪費與貪腐型態，在一九八〇年代初期，這些國家的債務總值在短短六年內增加了七〇%；等到世銀與IMF在一九九六年推出HIPC時，這些國家的總外債額又已經再提高七%到一〇%。這四十八國在一九八〇年至一九八六年期間的總外債增加額中，光是十一個國家——玻利維亞、剛果共和國、剛果民主共和國、衣索匹亞、迦納、象牙海岸、莫三鼻克、緬甸、尼加拉瓜、蘇丹和尚比亞，就佔了六八%。

這十一個名列前茅的負債國不僅全都因為太窮而無法重新出發，且全都是由貪腐獨裁政權統治而市場大開的弱國，有些還內戰頻仍。有時候，這種因果關係形成惡性循環——負債過高導致政局更不穩定；不過，導致高負債的主要原因是國家積弱、領導者貪腐、資本市場大開和外國銀行家之間的誘惑關係等結合起來。把這種分析延伸至前面提到的中所

得負債大國，我們會發現類似的情況——同時結合了政府無能、國家積弱、銀行業市場大開等情形。

因此，證據顯示，負債最沈重的國家之所以深陷麻煩，跟傳統原因——外部動盪、政策錯誤、流動性危機和欠缺透明度，只有非常膚淺的關連。富藏礦產或石油這類天然資源，雖然經常是導致經濟管理不當的因素之一，但光是這一點並不足以導致嚴重的管理失當，真正的決定性因素是本國權貴和外國的關係。

從債務減免運動的立場來看，這種貪腐和債務糾葛在一起的型態造成進退兩難的困境：光是對這些國家提供債務減免，很可能不會達成多少幫助，除非徹底改革政治，否則，這些國家極可能重回黑洞深淵。畢竟，像中非共和國這類獨裁政權打從一九七一年起就已經持續拖欠其外債！

· 「負債／資本外逃」循環

為龐大而無生產力的負債償還債息，吃掉了貧窮國家的出口收入和政府稅收的一大部份，佔用了這些國家迫切需要的保健、教育和其他形式的公共投資，導致金融危機後的其它危機。這裡所謂的「無生產力」，是指貸款資本無法賺得社會邊際成本，例如，許多開發計畫在規劃過程中鮮少把對環境的影響考慮在內。由於持續需要產生足夠的外匯以償還

外債，加上第一世界債權人催討，導致這些國家的成長、投資和就業機會被壓抑。此外，在貸款之類外國資本不斷流入的同時，卻有空前大量的資本不斷外逃，其中包括從外國貸款中搜刮到的相當比例款項。

當然，第三世界資本外逃情形存在已久，跟許多因素有關，例如個別國家風險、幣值不穩定、境外租稅天堂的興起、欠缺全球性所得稅法的實行等。但一九七〇年代和一九八〇年代流入開發中國家且管理不當的資本（尤其是外國貸款和外援）急劇增加，使得第三世界的資本外流量大舉增加，淹沒了許多國家的政治與經濟機構，形成有史以來最大的資本外逃潮，也促使全球的境外私人銀行業務市場發生巨變。

若想了解資本外逃和境外天堂活動的急劇增加，就必須考慮這些活動和第一世界提供的大量貸款與寬鬆外援之間的密切關係。

若單從數學角度來看，控管不當的貸款與外援提供了從事資本外逃所需的大量外匯，因而促成全球性資本外逃的激增，不過，這無法解釋為何所有新增的貸款未能在舉債國轉化成具有生產力的淨投資。在大多數國家，龐大的外國貸款流入也以其他方式導致更多的資本外逃：

1. 貸款為新增負債的國家提供太多資本，這些經濟體無法在短期內以具生產力的方

式消化這麼多資本，導致這些國家經濟不穩定。

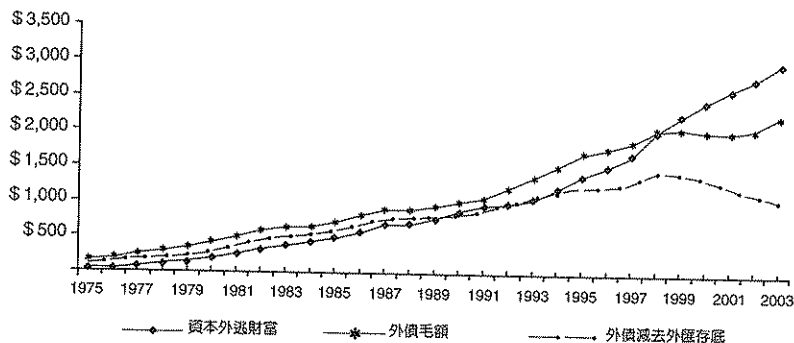
2. 貸款與外援為政府提供了龐大收入，但這些錢並未獲納稅人的直接監督，這為貪腐及浪費提供了無數機會，有些甚至直接進了部長、中央銀行官員和其他官員的口袋。

3. 貸款或外援等債務替全球境外銀行網絡奠定了基礎，讓貪腐權貴更容易把錢外流至開曼群島、巴拿馬等地藏匿。

這個網絡的操縱者就是帶頭向第三世界國家提供聯貸的那些全球性銀行。上述三項因素結合起來，鼓勵第三世界官員和權貴把他們的一大部分私人財富轉移為境外的外國資產，儘管在此同時，他們的政府正在向國外借更多的錢。（參見二八七頁圖表十一——六）。

資本外逃潮中有一部分是第三世界國家的居民以強勢貨幣及大額面鈔私藏大量的「床底錢」，尤其是美元、瑞士法郎、德國馬克、英鎊，以及二〇〇二年以後的歐元一百元、兩百元和五百元紙鈔。舉例而言，到了二〇〇六年，美國貨幣總儲存額為九千二百二十億美元，其中至少三分之二存在境外，尤其是有急劇貨幣貶值歷史的開發中國家，相較於其他面額美元紙鈔的需求，一百美元面額紙鈔的需求明顯大增。

圖表 11-6 1975-2003 年底、中所得國家財富外逃 vs. 外債
(單位：十億美元)



資料來源：作者的分析

伴隨這種資本外逃伏流的是愈來愈多的人力資本外流，當許多有技術的人才在開發中國家找不到工作、無法維生時，他們就轉往第一世界勞動市場。我估計，第三世界「人力外逃財富」的淨經濟價值，在二〇〇六年時達到兩兆五千億美元至三兆美元。

這些外勞把賺到的錢匯回家鄉，估計現在每年約匯回本國兩千五百億美元，但像菲律賓、薩爾瓦多、墨西哥、海地和厄瓜多爾

更大的資本外逃出現在權貴的錢財快速移往境外租稅天堂，而且通常是在第一世界的銀行、律師事務所和會計師事務所的暗中協助下完成。

這種「負債—資本外逃」循環所導致的資本外流非常龐大，根據我的估計，自一九七七年至二〇〇三年，平均每年約為一千六百億美元（以二〇〇〇年幣值計算）。這些外逃資本大部分都可以在境外以免稅投資方式累積，特別是第一世界國家對於非本地居民所擁有的銀行存款和政府債券通常不予課稅。到了一九九〇年代初期，不被課稅的第三世界私人外逃財富總額已經超過第三世界總外債額，事實上，像委內瑞拉、奈及利亞、阿根廷和墨西哥等負債大國（同時也是舉債最多的國家），權貴私人的外逃財富是國家外債總值的好幾倍（參見二八九頁圖表十一—七）。

因此，對許多負債國家而言，真正的問題並不是「債務」問題，而是「資產」問題——如何課稅、控管貪腐、管理國家資源、取回藏匿於國外的被盜錢財等。開發中國家有大筆「私人」財富（大部分是以外國貸款融資或侵吞掠奪自國營公司的款項）根本就是在世界與 IMF 的注視下飛走的，而由這些國家的公共部門或一般老百姓肩負償債的重擔。

正統經濟學家並未完全忽視這些現象，但他們往往把這些現象歸類為所謂的「制度性問題」，例如貪腐和透明度，視其為特定國家的內在問題¹⁰。在這種偏狹的分析方法中，

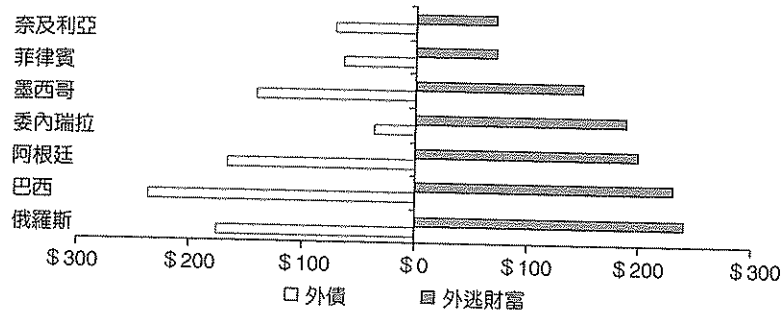
分析單位是個別國家，但事實上，所有這些個別問題都已經因一個全球性問題而惡化，這個問題就是：一手是為發展提供融資的交易制度架構，另一手則把大量未課稅的私人資本藏匿於海外。

· 人力資本外逃

伴隨這種資本外逃伏流的是愈來愈多的人力資本外流，當許多有技術的人才在開發中國家找不到工作、無法維生時，他們就轉往第一世界勞動市場。我估計，第三世界「人力外逃財富」的淨經濟價值，在二〇〇六年時達到兩兆五千億美元至三兆美元。

這些外勞把賺到的錢匯回家鄉，估計現在每年約匯回本國兩千五百億美元，但像菲律賓、薩爾瓦多、墨西哥、海地和厄瓜多爾

圖表 11-7 1997-2003 年外逃財富 vs. 外債
(單位：十億美元)



圖表 11-8 1980-2005 年貧窮與富有國家經濟發展比較

	中國	印度	49個最貧窮國家	所有其他開發中國家(105國)	高所得國家(54國)	全世界(210國)
佔全球人口比例						
1980年	22.1%	14.4%	8.1%	33.0%	22.5%	
2005年	20.3%	17.1%	11.4%	35.8%	15.3%	
	(13億)	(11億)	(7.4億)	(23億)	(9.8億)	
佔全球實質所得比例 ^a						
1980年	3.2%	3.5%	1.9%	29.3%	62%	
2005年	13.6%	6.3%	1.9%	24.5%	54%	
2005年實質平均國民所得 ^a	\$4,972	\$2,752	\$1,249	\$5,123	\$26,191	\$7,428
1980-2005年實質平均年成長率	8.1%	3.8%	0.7%	0.8%	1.9%	1.6%

^a 以 1995 年幣值作為購買力平價基礎

資料來源：世界銀行 2006 年資料、作者的分析

這類高度仰賴輸出勞力的做法並不是最佳政策，相較於在他們國內創造工作與所得，輸出外勞是糟糕的替代做法。

總的來說，前述負債型態對第三世界的所得與福利造成極大的衝擊，除了少數國家成功避開負債陷阱，第三世界的實質所得在一九八〇年至二〇〇五年期間基本上是呈現停滯成長的狀況¹¹（參見左頁圖表十一—八）。雖然，在二〇〇五年以後開發中國家已重現成長，特別是能源和其他天然資源的出口國，但大多數開發中國家仍在步履蹣跚的邁向一九八〇年以前的水準，極少數國家能依循中國及印度的例子，跨入製造業及可出口的服務業。

除了長期的經濟發展停滯，許多負債沈重的開發中國家也遭遇激增的失業、貧窮、不均、環境惡化、治安問題、犯罪、暴動、政治不穩定等，這些全都因為負債及資本外逃而加重惡化。諷刺的是，在阿根廷、玻利維亞、巴西、智利、瓜地馬拉、印尼、肯亞、墨西哥、菲律賓和南非，某種程度的不穩定偶爾反倒有益於顛覆極權獨裁政權。但是，民主化應該不需要歷經如此困境就可以達成。

這些第三世界的麻煩跟第一世界的繁榮形成強烈對比，除了少數例外，自一九八〇年代初期以後，世界上許多窮人變得更窮，或是原地踏步而毫無改善，而大多數第一世界國

家和其金融機構卻繼續繁榮。

得不到紓解！

不論你對全球化和其他新自由主義妙方有何看法，我們實在很難從過去的紀錄看出舉債型發展策略有什麼成就。在如此黯淡的紀錄下，第一世界的政府和全球民營企業、銀行業等至少應該承認他們的責任，但很顯然的，他們並未做到。債務國本身也不可能單方面延期償還債務，只有少數幾個國家有勇氣這麼做，例如二〇〇一年至二〇〇二年的阿根廷及一九六〇年代和一九八〇年代的古巴，而且，他們也為此付出相當大的代價，整個第三世界債務國迄今無法採取此步驟。

因此，截至目前為止，唯一的選擇是仰賴第一世界債權人的自發行動，加上債務減免運動人士訴諸良心的推動，但這個方法迄今成果有限。

債務減免運動之所以成效有限，緣於幾項政治與經濟因素：

——大多數開發中國家相信，它們太仰賴國際債權人提供的貿易融資和援助，因此不願冒險公然挑戰。

——第三世界的許多權貴實際上被全球金融產業收買，常見的一種報酬是讓他們有機

美國的債務減免史

自十八世紀後期以降，美國許多舉足輕重的私人部門與公共部門債務人，全都可以透過申請破產、債務延期償付、勾銷、央行融通協助（lender of last resort）、存款保險及其他緊急紓困來擺脫債務。例如：

- 一八四一年至一八四二年期間，美國八個州和佛羅里達地區無力償還所有債務，後來這些州與地區取得的貸款中有大部分來自國外，被投資於由大型農產業主所掌控的土地銀行等。這是歷史上最早的「新興市場」債務危機之一。
- 一九三三年，許多公司在大蕭條中難以生存，美國國會片面廢除在紐約證交所掛牌的所有公司債的「黃金償付條款」（gold clause），造成所有美國公司債的實質價值在一夜之間貶值三一%。
- 自一九七〇年代以後，出現許多由州政府或聯邦政府對美國企業緊急紓困的例子，這些企業被視為「規模太大而不容失敗」，例如聯合鐵路公司（Conrail）、一九八〇年代末期的花旗銀行等。未來若通用汽車遇到破產危機，美國政府大概也會做出類似的「非自由市場」反應。
- 美國在一九五三年協助安排為西德提供一項慷慨的債務重整方案，其中包括五〇%的債務勾銷，剩下五〇%的債務分三十年償還。

簡言之，儘管有「契約神聖」、「道德風險」和其他的新自由主義教義，只要債務人規模夠大、有足夠的政治影響力，通常還是能獲得特殊待遇。

會參與國際性企業，並獲得外國貸款與投資，除此之外，還有許多其他誘因，包括境外帳戶、內線消息、直接賄賂與佣金。比較隱密的報酬包括道瓊（Dow Jones）董事會席次，例如墨西哥的薩林納斯總統，還有知名大學、銀行或布列敦伍茲機構的職位，例如前墨西哥總統齊迪洛（Ernesto Zedillo）現任耶魯大學全球化研究中心主任，前阿根廷經濟部長卡伐洛（Domingo Cavallo）現任紐約大學客座教授等。

——全球金融服務業的組織遠比債務國家要強得多，知名大型銀行和布列敦伍茲機構的專家代表有豐富的債務問題處理經驗，反觀債務國的談判代表來來去去，頻頻更換¹²。像花旗集團的羅茲（William Rhodes）和大通銀行的梅森（Francis Mason）這類專家非常精明，會避開難纏的國家，並善用各國之間的競爭關係。貸款與債券標準契約上一成不變的詞語，例如「交叉違約條款」（cross-default clauses）等，也協助強化債權銀行聯合壟斷的力量。

——一九九〇年以後，蘇聯不再是爭取第三世界勢力的一個重要競爭者，從那時起，第一世界對開發中國家外援的實質價值明顯降低，直到一九九〇年代末期。在此同時，布列敦伍茲機構和其他官方機構取代民營銀行，成為低所得國家的新貸款來源。在信用風險實際上轉嫁給公共部門之下，最大負債國專注於實行布列敦伍茲機構所要求的新自由主義

改革，此為這些機構向第三世界提供債務減免的前提條件。

在債務國如此分裂、不團結的情況下，「小規模」的債務減免變成只是推動新自由主義改革的另一項工具，而大規模債務減免則被託付給非政府組織，非常缺乏國家的參與。結果，債務減免運動變成由第一世界非政府組織和名人鬆散結盟運作的善意活動。在缺乏堅實的政治基礎下，債務減免運動成功的發動一系列的全球活動。

一項項完美計畫……

第一世界的政策機關並非沒有提出幫助開發中國家達成債務減免的方案，事實上，自從第三世界向外舉債額自一九七〇年代開始激增後，第一世界就已開始推出國際信用委員會、負債額度、債務買回、債換股互換等機制。在過去十年，隨著HIPC挫敗的增加，學術界、IMF、世界銀行也陸續提案，希望設立新的「主權國家債務重整機構」、成立全球破產法庭且修改一成不變的貸款契約。

這些提案引發了源源不絕的學術文章和研討會，但截至目前為止，未促成任何實質而具體的進展。

· 貝克計畫

當美國前總統雷根的第二任財政部長貝克 (James A. Baker III) 在一九八五年十月宣佈「貝克計畫」債務減免方案時，現今第三世界的大多數人口都還未誕生。「貝克計畫」承認商業銀行自一九八二年開始實施的市場型債務重整方法並未奏效。事實上，傳統債務重整導致問題更加惡化，因為銀行停止提供新貸款，但舊債利息仍繼續以更高利率延展。

「貝克計畫」希望改變這種惡性循環，提供由美國納稅人資助或 IMF 融資的新貸款，以及一些民營銀行提供的貸款，換取這些接受貸款的國家實行市場改革。這項計畫源於當時盛行的迷思，以為一九八〇年代的債務危機基本上是一種短期的「流動性」問題，而非反映更深層的結構性瑕疵與利益問題。於是，「貝克計畫」以為，由政府資助的新一回合貸款，再加上改革，就能使債務國「自行」擺脫「暫時的」危機。

到了一九八九年，「貝克計畫」已創造了約三百二十億美元的新貸款（折算為二〇〇六年淨現值），主要是提供給十五個中所得國家，例如墨西哥和巴西。這項缺乏成效的計畫實際上經由美國財政部之手，花了第一世界納稅人超過四百五十億美元。相較之下，當時所有開發中國家的外債總額約為一兆美元，因此，此計畫提供的債務減免額是杯水車薪。事實上，此計畫實際上提供的債務減免是負數，因為負債國的債務水準現值不減反

增。必須一提的是，「貝克計畫」幾乎完全未針對低所得國家，這有部分是因為第一世界的民營銀行對這些國家提供的貸款非常有限，另一個原因是，世銀及 IMF 不樂見其發展貸款的帳面價值被降低。

· 「市場型」債務減免

一九八〇年代後期，當世人在等待「貝克計畫」奏效之際，民營銀行自行透過所謂的市場型方法——包括債務買回和債務交換，解除了大約兩百六十億美元的國家貸款。這類方法中有一些對債務國家造成傷害，也使得布列敦伍茲機構和其他官方貸款機構形成的第三世界債務「國有化」問題更形嚴重。不過，這些方法確實減少了一部分「貝克計畫」所造成、債務國負債不減反增的傷害。

舉例而言，有些債換股方案要求債務國發行新通貨，以外債帳面價值的折扣價買回債權，但增加通貨發行量對債務國的國內債務及通貨膨脹率造成負面衝擊。

· 布萊迪計畫

當「貝克計畫」和市場型方法未能有效解決債務問題時，從貝克手中接掌美國財政部長的前華爾街投資銀行家布萊迪 (Nicholas Brady) 在一九八九年二月推出了另一項更激烈的債換股計畫。這項計畫並不是出自慷慨動機，而是巴西、墨西哥等國延期償還債息的

跡象顯示，若第一世界不採取更積極的債務減免方案，很可能發生更普遍的償信違約。

「布萊迪計畫」首先於一九八九年七月在墨西哥實施，在此計畫下，外國民營銀行同意把他們的貸款債權以三〇%至三五%的折扣換取新債券，其本金和利息由美國財政部、世界銀行、IMF和日本出口信貸機構所發行的債券做擔保，而這些債券則是以債務國的外匯存底為擔保所發行的。

到了一九九三年底，這項半自願性的計畫已提供了一帖溫和的債務紓緩處方，主要針對的是中所得的拉丁美洲國家如阿根廷、巴西、和墨西哥，以及一些美國偏好的國家如波蘭、菲律賓和約旦。「布萊迪計畫」著重於這些國家，明顯反映美國當時的外交政策優先考量。這些國家在一九九九年的實質平均國民所得遠高於所有低、中所得國家，同時，這十六國的人口只佔開發中國家總人口的一三%。

在納稅人的補貼資助下，「布萊迪計畫」成功的使蓋亞那、莫三鼻克、尼日、和烏干達的負債幾乎完全打消。到了一九九四年墨西哥發生金融危機之前，計畫該已達成了約一千兩百四十六億美元（折算成二〇〇六年淨現值）的債務減免，花了納稅人六百六十億美元。這至今仍是史上最大、成本最高的債務減免行動。

但一九九五年至一九九九年在墨西哥、阿根廷、巴西、奈及利亞、祕魯和菲律賓陸續

發生的金融危機，幾乎把「布萊迪計畫」創造的成效銷毀殆盡。實際上，這些金融危機是導因於那些受惠債務國家在「布萊迪計畫」效益下再度漫無節制的貸款舉債¹³。

總的來說，「布萊迪計畫」雖使得十六個債務國在一九九〇年代初期的「債息／出口與國民所得」減輕，但到了一九九〇年代末期，這些國家中大多數的債務負擔又重回「布萊迪計畫」實施前水準。

此例印證了本文先前提到的一個重點：若缺乏根本的制度改革，一段期間的債務減免可能只會導致債務國再增加舉債，燃起下一回合的債務危機。

· 傳統的雙邊債務減免——低所得國家

先前的債務減免方案著重世界上最大的負債國，雖然一些低所得國家也從中受惠。到了一九八〇年代末期，四十八個低所得國家的負債佔國民生產毛額比率從一九八〇年的四九%提高到一九八六年時的八〇%，這些國家的負債平均每年成長一二%。愈來愈多人認知到低所得國家的債務正爆炸性增長，需要投以更多關注。

這些國家雖符合債務減免資格，但仍需支付龐大的債息。一九八六年，三十八個後來列名HIPC的低所得國家中，有十九國把其國民所得的至少五%拿來支付外債債息，還有國家的這個比例更高。平均而言，我根據世銀二〇〇六年資料分析，債息支出耗掉了

他們三分之一的出口收入，遠高於十年前的不到十分之一。

此外，在「貝克計畫」和「布萊迪計畫」實行期間，低所得國家的負債現值持續提高，到了一九九二年，已經變成一九八〇年時的三倍，比一九八六年時的負債水準還高出三分之一以上。還有，自一九八五年以後，民營銀行向低所得國家提供的貸款已遠超過開發銀行提供的貸款，這是「市場失敗」的另一個指標。

保守派的英國財政大臣勞森是率先認知到必須更重視低所得國家負債情形的政府高官之一，他在一九八七年提議，巴黎俱樂部應該重新調整和債務國的談判，把重心放在降低債務國的債務過荷（debt overhang，即以未來債息支出的現值來衡量）。

勞森推動巴黎俱樂部進行一連串的債務重新安排，在接下來十年，該俱樂部和七十三個國家進行了九十項雙邊債務重新安排，而且條件愈來愈慷慨。到了一九九八年，這項努力再加上來自世銀旗下國際開發協會債務處（IDA Debt Facility）提供的協助，已提供了九百五十億美元的債務減免。

· HIPC 債務減免方案

布列敦伍茲機構在一九九六年九月推出重度負債貧窮國家債務減免方案（HIPC Initiative），這是該機構有史以來第一項全面性債務減免計畫，針對的是重度負債的開發

中國家。這項計畫同樣不是出於慷慨動機，而是回應非政府組織、債務運動人士和債務國家愈來愈大的壓力，這些人士和組織抱怨現有債務減免方案未能替世界上最貧窮、最無償債能力的國家做出足夠貢獻，認為該是布列敦伍茲機構這類多邊放款組織分擔成本的時候了。

世銀在一九九四年列出的第一批合格的 HIPC 名單，包括四十一個國家，條件如下：

- 一九九三年平均國民所得低於六百九十五美元，加上
- 「負債／所得」至少為八〇%，或是
- 「債息支出／出口收入」至少為二二〇%。

在這些標準下，名單中包含低所得的負債大國如安哥拉、奈及利亞、肯亞、越南和葉門，但馬拉威、蓋亞那和尚比亞等國家未入列。在一九九六年，原始 HIPC 名單上國家的總外債額為兩千四百四十億美元，總人口六億七千兩百萬人，幾乎佔了全部低所得國家總負債的三分之二，並涵蓋全部低所得國家總人口三分之一以上。

但是，由於布列敦伍茲機構想控制債務減免成本、考量地緣政治等因素，HIPC 名單大舉更動，最後包括肯亞、奈及利亞和安哥拉在內的七個國家被刪除，另外九個小國

突然變成符合資格的債務減免國家¹⁴。符合 HIPC 資格的國家仍然是四十個，但名單上國家的總負債額只佔全部低所得國家總負債的三九%，而不是先前的六三%，只佔全部低所得和中等所得開發中國家總負債的六%，且只涵蓋全部低所得國家總人口的二三%，而不是先前的三四%。

如此大幅縮減，部分是因為布列敦伍茲機構的自私，世界銀行是個萬年官僚機構，部分資金來自本身長期債券銷售，以及來自第一世界政府的捐獻，因此它的優先要務之一是確保本身的現金流量，並維持本身的債信評級。雖然，原則上，當布列敦伍茲機構出現任何赤字或資金缺口時，第一世界會員國總是能夠捐獻彌補，但世銀希望儘量避免向其會員國索取捐獻，以避免世銀官員必須出席尷尬的國會聽證會，解釋像多哥這種國家位於何處，以及何以值得幫助這個貪腐的非洲國家。

一開始，布列敦伍茲機構提議把 IMF 的三·二二公噸庫存黃金變現一部分，為 HIPC 債務減免方案提供資金，這些庫存黃金的市價已經是其帳面價值的好幾倍。截至二〇〇六年三月，IMF 在全球各地的庫存黃金總計一億三百九十萬盎司，以當時市價來算，價值約六百億美元。事實上，在一九九九年至二〇〇〇年間，IMF 已經銷售過一次庫存黃金，從巴西和墨西哥買回一千兩百九十萬盎司黃金，並使用獲利來融資其所

承擔的 HIPC 債務減免方案成本。IMF 與世銀打算賣更多黃金之事被世界黃金協會 (World Gold Council) 的說客攔阻。

結果，布列敦伍茲機構必須採取「隨收隨付」的方式，透過銷售債券和定期取得第一世界會員國捐獻，來融資 HIPC 債務減免方案。債務減免的規模愈大，世銀的放款資產就愈小，也就愈擔心可能損及本身的債券評級和財務獨立性，因此，世銀自然傾向控制債務減免的規模。

合格國家名單當然存在反常情形，例如，在一九九〇年代中期，安哥拉、肯亞、奈及利亞和葉門全都比最終 HIPC 名單上許多國家的債務負擔來得高，平均國民所得也較低，但他們都被排除在外。反觀象牙海岸，據說，在受到法國的指示下，HIPC 的分析人員特地修改規則，好讓象牙海岸納入合格名單內，儘管相較於名單上許多國家，象牙海岸的平均國民所得較高，債務負擔也較輕。另一個被意外納入名單的是蓋亞那，這個富藏鐵鋁氧石的前英國殖民地位於南美洲東北部，該國一九九六年人口僅七十五萬，實質平均國民所得三千六百美元，相較於其他 HIPC 國家，蓋亞那顯然是個中等所得國家。

另一方面，HIPC 未納入世銀本身認定為「嚴重負債」的二十九個中等所得國家，其中包括有「骯髒債務」——債務被拿來鎮壓、戰爭及權貴自肥的國家，包含阿根廷、厄

瓜多爾、印尼、巴基斯坦、菲律賓等。這類國家當中有許多國的債務負擔比 H I P C 名單上的國家還要重。

這些被排除的情形很重要，因為最終當三十八個 H I P C 國家的債息支出於一九九六年至二〇〇三年期間減少了二十億美元的同時，非 H I P C 名單上的低所得國家的債息支出卻增加了好幾倍¹⁵。因此，整體而言，布列敦伍茲機構似乎傾向控制債務減免方案的規模，且把重點放在政治上比較順從的小國。

相較於第三世界的總負債額來說，H I P C 債務減免規模有限，且在負債國實際獲得任何債務減免之前，世銀和 I M F 還繞了迂迴冗長之路，加諸一長串新自由主義改革方案，包括民營化、降低關稅、平衡預算等。

由於最後名單上的 H I P C 根本不是第一世界的銀行、包商或器材設備供應商瞄準的重要客戶，因此，世銀和 I M F 的這些改革要求在沒什麼道理。這些 H I P C 中有一半國家的人口比美國紐澤西州還少，平均國民所得不到一千一百美元，人民平均壽命只有四十九歲，對這些國家提供債務減免，不太可能會樹立危險的「道德風險」先例。

儘管如此，在一九九六年推出的 H I P C 債務減免第一期計畫下，所有國家都將在布列敦伍茲機構的監督下，花三年時間實行這些改革，以達到「決定點」，之後才會獲准

一筆不太多的債務減免金額。接著，這些國家必須繼續展現良好行為三年，以達到「完成點」，此時，才會終於看到大筆的債息減免。不過，即使到達此階段，還是不會獲得完整的債務勾銷，而是先獲准把債息降低至世銀與 I M F 認為此國家的預期出口收入可負荷的水準。在此過程中，這些國家也必須提出一份經世銀與 I M F 核准的「減貧策略白皮書」，並和 I M F 及世銀定期協商「減貧暨成長融資辦法」(Poverty Reduction and Growth Facility)。

就某種程度而言，許多這些國家的政經局勢非常不穩定、治理無方、戰爭頻仍，外援碰上一種兩難困境——那些最需要援助的國家，往往也是最沒有能力明智運用外援的國家，因此世銀與 I M F 政策的家長式作風其來有自。不過，從及早提供債務減免的角度來看，世銀與 I M F 的嚴苛程度顯然是太超過了，這些機構的技術官僚對 H I P C 國家採取一種理直氣壯、幾近於債權人的立場，這或許是因為兩機構畢竟就是相當重要的債權人，但種種要求和延遲，取代了更有建設性的中立角色——像是在破產處理過程中，受託人應該扮演的角色。

到了二〇〇〇年，只有六個國家——玻利維亞、布吉納法索、蓋亞那、馬利、莫三鼻克和烏干達成功抵達「完成點」。最終，H I P C 第一期計畫總計向這六個國家提供了三

十七億美元的債務減免（以二〇〇六年淨現值計算）。不過，就連這少量的債務減免也不是立即發放，大多數國家獲得的債務減免額度是分幾十年分攤，例如，烏干達從世銀獲得的債務減免額度以二十三年分攤，莫三鼻克以三十一年分攤，蓋亞那到了二〇五〇年才獲得最後一筆一百萬美元的減免。

要是第一世界的債權人、世銀與IMF當初在貸款給開發中國家時也這般慎重，那就好啦！

· 第二期 HIPC

在一九九八年五月伯明罕八大工業國高峰會的「取消債務」大規模示威後，世銀和IMF於一九九九年六月推出第二期的HIPC債務減免方案。這原應比第一期更快速、更慷慨的後續計畫，結果仍是以龜速進展。到了二〇〇六年，那份一九九六年HIPC原始名單上的三十八個國家中，只有十八個國家到達「完成點」，另外十一個國家平均等了四十九個月才到達「決定點」。其餘的九個國家中，只有中非共和國即將合格，且還有興趣參加。

為填補名單，布列敦伍茲機構在二〇〇六年再指出六個可能符合HIPC債務減免方案的低所得國家，讓他們在二〇〇六年十二月報名期限截止前加入，不過，只有海地和

吉爾吉斯兩個國家準備且願意在截止日期前嘗試。總的來說，相較於原本針對的國家群，獲得HIPC提供債務減免的國家總負債額僅佔全部低所得國家總負債額的一八%，總人口只佔全部低所得國家人口的三三%。

那些通過所有HIPC障礙的國家最終獲得了一些債務減免：他們在二〇〇一年至二〇〇六年期間每年總共減少債息八億三千兩百萬美元，這筆減免金額由二十七個已經達到「完成點」或「決定點」的國家共同分享¹⁶。

有些國家的表現優於其他國家，例如中所得國家蓋亞那透過HIPC方案獲得快速進展，從第一期和第二期HIPC取得平均每每位國民九百三十七美元的債務減免。相較之下，HIPC提供給所有國家的債務減免只不過是平均每每位國民七十五美元。事實上，我根據兩期HIPC和其他債務減免方案資料估計，蓋亞那已經成為取得債務減免的高手，到了二〇〇六年，它已從所有債務減免方案中取得平均每每位國民二千九百七十一美元的債務減免。聖多美、尼加拉瓜、剛果共和國、幾內亞比索、尚比亞、茅利塔尼亞、玻利維亞、蒲隆地、剛果民主共和國、獅子山、莫三鼻克和迦納等國的表現也不錯，全都從HIPC取得平均每每位國民超過一百美元的債務減免。

若以整個HIPC大餅的分配份額來看，最大贏家顯然是剛果民主共和國——貪腐

獨裁者莫布圖的老巢，總計取得 HIPC 總債務減免額的一八·二%，囊括第一世界迄今對低所得國家提供的所有債務減免額的八%左右。其他贏家還包括尼加拉瓜、尚比亞、衣索比亞、迦納、坦尚尼亞、玻利維亞和莫三鼻克。事實上，在 HIPC 第一期頒發的三十七億美元債務減免中，光是莫三鼻克這個世銀新自由主義政策的鍾愛國就獨吞了五五%！

相較於我們的「戰爭蹂躪、重度獨裁政權國家」名單，債務減免排行榜有非常明顯的重疊：一九八〇年至一九八六年期間的前十大低所得負債國佔了 HIPC 債務減免額的一半以上，也囊括第一世界在一九八八年至二〇〇六年提供之全部債務減免的一半以上¹⁷。許多其他低所得負債國獲得的債務減免明顯較少，不論是以平均每位國民獲得的債務減免額或是以絕對值來看皆然¹⁸。

過去從未有從平均每個國民債務減免額的角度來析第三世界債務，我的分析可以看出，以債務減免取代開發援助會出現幾個嚴重問題：

- 難以確保債息的減免（或是在負債減少後可能促成的新增貸款）將實際被用到有益之處，也就是「控管問題」。
- 各國可取得的債務減免額差異甚大，而導致這些差異的原因卻和這些國家的發展需

要沒多大關連性，也就是「關連性問題」。

負責 HIPC 債務減免方案的布列敦伍茲機構試圖藉由堅持「國家減貧方案」、政策改革及監督政府預算支出，來減輕前述「控管問題」，這種做法是否有效，爭議甚多，但證據顯示，這種條件限制反而產生不良後果。顯然，種種要求條件倒是延緩了債務減免額度的施放。

至於「關連性問題」——債務減免額的分配跟各國發展需要之間並未成正比關係方面，HIPC 倒是無計可施。換句話說，高度仰賴債務減免以取得發展融資，必然意味著一些最治理無方、最揮霍浪費的國家將取得最大好處。

HIPC 債務減免方案看起來確實讓十八個通過資格障礙的國家減輕了外債債息負擔，但原始名單上的三十八個 HIPC 國家中，有十一個國家在二〇〇四年的「債息／所得」仍然高於一九九六年時的比率，貧窮的蒲隆地現在仍然承受「負債現值／所得」高達九一%的痛苦！

再者，在尚未推出 HIPC 方案之前的一九八六至一九九六年間，三十八個國家中有二十五國的償債比率已經降低，許多未參加 HIPC 方案的低所得國家，其國民所得用以償債的比率同樣也降低了。因此，儘管有一些國家最終抵達終線而獲得債務減免，我

圖表 11-9 1988-2005 年各國獲得的債務減免
(折算成 2005 年幣值)

	平均每人 獲得的兩 期 HIPC 債 務減免	平均每人獲 得的所有第 一世界債務 減免	所有債務減 免佔平均國 民所得的百 分比 ^a	HIPC 債務 減免總額 (單位：十 億美元)	佔所有 HIPC 債務 減免額的 百分比
蓋亞那	\$937	\$2,971	72.8%	\$0.7	1.7%
聖多美	\$753	\$3,416	284.7%	\$0.1	0.4%
尼加拉瓜	\$731	\$2,623	78.5%	\$3.9	9.5%
剛果共和國	\$514	\$698	77.6%	\$2.0	4.8%
幾內亞比索	\$321	\$582	87.7%	\$0.5	1.2%
尚比亞	\$259	\$557	64.3%	\$3.0	7.2%
茅利塔尼亞	\$248	\$545	30.5%	\$0.7	1.8%
玻利維亞	\$172	\$603	42.1%	\$1.5	3.7%
蒲隆地	\$135	\$376	60.3%	\$1.0	2.4%
剛果民主共和國	\$134	\$183	28.3%	\$7.5	18.2%
獅子山	\$134	\$510	98.9%	\$0.7	1.7%
莫三鼻克	\$124	\$452	39.8%	\$2.4	5.8%
迦納	\$120	\$215	10.4%	\$2.6	6.3%
宏都拉斯	\$94	\$274	10.4%	\$0.7	1.6%
喀麥隆	\$93	\$102	5.1%	\$1.5	3.6%
盧安達	\$93	\$120	10.3%	\$0.8	2.0%
幾內亞	\$70	\$149	7.4%	\$0.6	1.6%
坦尚尼亞	\$64	\$115	18.5%	\$2.4	5.8%
馬拉威	\$61	\$70	11.9%	\$0.8	1.8%
尼日	\$58	\$149	20.8%	\$0.8	1.8%
馬達加斯加	\$55	\$141	17.9%	\$1.0	2.4%
甘比亞	\$54	\$297	16.2%	\$0.1	2.4%
布吉納法索	\$51	\$88	8.2%	\$0.7	1.6%
塞內加爾	\$51	\$375	23.8%	\$0.6	1.4%
馬利	\$49	\$110	12.0%	\$0.6	1.5%
烏干達	\$43	\$380	27.9%	\$1.2	2.9%
貝南	\$39	\$107	10.6%	\$0.3	0.8%
衣索匹亞	\$34	\$102	14.7%	\$2.4	5.7%
查德	\$21	\$375	19.5%	\$0.2	0.5%
象牙海岸	\$0	\$380	26.6%	\$0	0%
海地	\$0	\$16	1.0%	\$0	0%
第一期 HIPC (6 國)	\$86	\$258.3	21%	\$7.1	\$26.3
完成點 (18 國)	\$88	\$235.4	21%	\$7.1	\$26.3
決定點 (11 國)	\$122	\$240.3	27%	\$15.0	\$50.0
未達決定點 (9 國)	\$0	\$57.0	4%	\$0.0	\$0.0
舊 HIPC	\$0	\$79.9	5%	\$0.0	\$0.0
HIPC	\$75	\$194.0	17%	\$41.3	\$137.7

^a 根據 2004 年平均國民所得

資料來源：HIPC 方案報告、國際貨幣基金 (1999 年)、世界銀行 (2005 年 9 月)、作者的分析

們也無法說 HIPC 方案的確獲致成功¹⁹。

HIPC 方案所達成的總債務減免額極其有限 (參見三〇九頁圖表十一—九)，這一點倒是無庸置疑。雖然，媒體往往報導 HIPC 對開發中國家提供了「五百億至六百億美元」的債務減免，但比較正確的估計數字是截至二〇〇六年，頂多只提供了四百一十三億美元，這只佔低所得國家總負債額的約一〇%²⁰。在這四百一十三億美元的債務減免額中，有七十六億美元是分配給在第一期 HIPC 方案中通過的六個國家，另外三百三十七億美元最終可能分配給達到「決定點」的其他二十三個國家。其餘未達到「決定點」的九國，加上後來可能符合加入 HIPC 的六個國家，最終可能符合取得債務減免資格，約可獲兩百一十億美元的債務減免，但這些減免額最終很可能不會發放²¹。事實上，就連已達到「決定點」的十一個國家中，也有半數在獲得債務減免的額度和時間方面，仍然具有高度不確定性。

要再次提醒的是，這些數字全都是預期未來債息減免額的現值，許多國家獲得的債務減免額度將以數十年分攤，並不是立即發放。截至二〇〇六年，只有三分之一的第一期 HIPC 減免額和不到五分之一的第二期 HIPC 減免額已經實際入帳，相當於所有這些極貧窮國家平均每年只省下不到十億美元。

不過，就算是節省了如此少的償債支出，取得這些減免的國家也必須付出代價。為符合世銀與IMF的要求條件，開發中國家往往得實行新自由主義政策的改革，這些改革會產生政治與經濟方面的不良副作用。²²

· 多邊債務減免方案

我們的債務減免運動列車最後一站來到多邊債務減免方案(MDRI)，這是八大工業國財政部長在二〇〇五年七月於蘇格蘭格蘭伊格斯舉行的高峰會上宣佈的債務減免計畫。仔細檢視後可以發現，這項債務減免計畫的成效甚至比HIPC方案還不如。

MDRI的源起，其實是因為到了二〇〇四年，大多數債務國和非政府組織已經從HIPC方案獲得了一些債務減免，英國財政大臣布朗看出不需花費多少錢就可贏得一些政治資本的機會，決定彌補英國在提供外援方面落居人後的情況，並消除英國支持出兵伊拉克所引起反感。在HIPC即將到期²³，而低所得國家仍然負債沈重的情況下，布朗決定和「Live 8」讓貧窮成為歷史」結盟運動及其舉辦的免費演唱會密切合作。

這項合作之所以能夠促成，得力於布朗最親近的顧問之一瓦克拉(Shriti Vadra)。曾任職瑞士銀行的瓦克拉是英國非官方組織牛津賑濟會的成員，同時，英國前首相布萊爾的債務政策資深顧問佛西塞(Justin Forsythe)是牛津賑濟會前任政策主任。這些人脈協助布

朗的提案獲得非政府組織的支持，但這些方案最終並未促成太多債務減免。

MDRI實際提供的債務減免額遠低於媒體報導的四百至五百億美元，可能符合MDRI債務取消資格的四十二個低所得國家積欠開發銀行的債務帳面價值加總起來約為三百八十二億美元。

但是，MDRI跟HIPC一樣，並非一次發放這些債務減免額。由於多數開發銀行貸款利率已較低，而且，大部分都已經是拖欠的逾期債款，因此，這些國家實際可以從MDRI方案中獲得的債息節省，是在接下來三十七年平均每年以九億五千萬美元額度分配給四十二個國家。

對於第一世界人民來說，這筆金額大概算不了什麼，他們已經很習慣看到國家每週花在農業補貼、長程飛彈、高速公路和入侵他國的費用遠高於此。但是，相較於可能符合此方案資格的十九個低所得國家一年二十九億美元的教育支出和二十四億美元的公共健康醫療支出，這筆金額可不小。

布萊爾和布朗的非洲委員會提議，每年對非洲低所得國家的援助增加兩百五十億至三百億美元，相較之下，八大工業國提供的債務取消只不過是此金額的六%。此外，相較於伊拉克戰爭在二〇〇六年每週花費的十八億美元成本²⁴，也是小巫見大巫。

再者，為符合 M D R I 債務減免資格，那些國家必須通過許多類似於 H I P C 方案設定的關卡，在四十二個國家中，至少有八個國家（包括像索馬利亞和蘇丹這樣的負債大國）可能永遠也達不到這些資格。就算是最可能符合這些資格的十九個國家，在 M D R I 方案之外，將仍然有兩百二十五億美元未獲減輕的高成本雙邊政府債務和私人部門債務，平均每年得支付利息八億美元。而且，再一次強調，所有這些負債在債務國並未促成什麼發展建樹。

就算樂觀的假設，若沒有 M D R I 方案，那些受惠國在未來三十七年必須每年支付給布列敦伍茲機構和非洲開發銀行七億至十三億美元的債息，且不得拖欠或違約（換言之，因為有 M D R I，替他們省下每年七億至十三億美元的債息），這些債務取消額的淨現值也不是四百億美元，至多只有一百五十億美元。事實上，由於一些債務國可能永遠也無法達到 M D R I 方案的資格要求，因此，M D R I 的預期債務減免額折算為現值後，大概只接近二百億美元。

世界銀行和非洲開發銀行的債券持有人實際上可能情願八大工業國帶領他們擺脫這些債券市場上所謂的「賠錢國家」。其實，擺脫這些貸款，對世界銀行而言可能是非常有利的交易，因為該行提供這些貸款的資金成本並不是低所得債務國支付的三%到三·五%的

利率（若他們確實支付的話），而是至少四·七%到五·五%。

若世銀執行委員會的會員國遵循承諾，拿那些負債窮國非常不確定、不穩定的未來債息償還款流量來換取一百億至一百五十億美元的現金（當然啦，這些現金是來自世銀執委會會員國），這對世銀本身而言應該是樁很不錯的交易，這總比追著那些窮國討債要好得多了。

而且，我敢跟你打賭，外界一定會說，這項債務減免很慷慨！

給未來債務減免運動的啟示

未來的債務減免運動可以從這些分析中獲得什麼重要啟示呢？

· 啟示一：超越世銀與 I M F

在開發中國家債務危機已過了二十五年後的今天，地球上一些最貧窮的國家和許多中所得國家仍然為沈重的外債掙扎，這並不是沒有原因的。若我們接受債務減免的基本前提——應該讓深陷債務泥沼的國家有機會一筆勾銷以往的所有債務，那麼，由 I M F、世銀、美國財政部等所推動實行的債務減免方法顯然是失敗。此法不僅未能帶來益處，而且從延遲、行政作業、嚴苛且具破壞性的附帶條件來看，其運作成本也非常高。尤其是，世

銀與 I M F 官僚體系顯然比較善於分配有限的債務減免額度，而不是確保貧窮國家不被債務淹沒。

如果真想減免開發中國家的債務，我們得設計新機構來執行債務減免。

· 啟示二：超越狹隘的債務減免運動

第一世界政府和世銀、I M F 往往站在國際債權人這一邊，我們或許不必對此感到驚訝，畢竟，長久以來，絕大多數政府都是站在地主、莊園主人、牧場主人、奴隸的主人和其他財產業主的那一邊。

令人訝異的是，儘管開發中國家瀕臨如此急迫的險境，而且有這麼多人支持提出一個更公平正義的解決方案，債務減免運動的成效至今仍乏善可陳。這有部分是因為，這樣一項非營利性質、由散佈各地的行動團體和各種非政府組織所推動的全球運動並不容易維持。此外，這項運動也得面對勢力龐大且根深柢固的利益團體。

不過，還有另一個主要困難可說是我們自己造成的。相較於許多國家的迫切需要，以及龐大的「可疑債務」和資本外逃，債務減免運動的要求實在是太少了。要想達成真正明顯的改變，我們必須著重兩項密切關連但爭議性必然更大的債務——資本外逃問題：

1. 可疑債務——不民主或不誠實政府的舉債，浪費於價格過度膨脹的計畫、曖昧可疑的銀行紓困、粗劣的民營化、資本外逃和貪腐。我個人的粗略估計是，在開發中國家目前積欠的三兆七千億美元債務中，可疑債務大概佔了三分之一。自一九八〇年代中期以來，債務減免運動組織與人士一再呼籲國際法庭不應該強制執行這類債務的償還。例如，菲律賓的公共部門外債中至少有一半被馬可仕和其親信侵吞。

2. 第三世界有龐大的匿名未稅外逃財富現在藏匿於境外，這其中有一大部分是來自可疑的貸款、資源轉移、民營化過程中的侵佔和其他財務詐騙手法。估計第三世界的外逃財富高達五兆美元，大部分投資於第一世界的資產，為其擁有人賺取免稅報酬，也讓全球私人銀行業賺進豐厚的服務費。

可疑債務和外逃至境外租稅天堂的財富加總起來，遠大於那些債務減免運動者截至目前所處理的外債總額，不論是中所得國家或低所得國家，皆受到可疑債務和財富外逃的衝擊。那些為第三世界外逃資本提供輸送管道和持續服務的全球性金融機構、私人銀行部門、律師事務所、會計師事務所等，必須為此負極大責任。自一九八〇年代以來，多家這類機構規模已成長多倍，其影響力大於世銀或 I M F。只舉其中一個例子就可見微知著，花旗集團在一九八〇五年的總資產為一兆五千億美元，世銀的總資產只有兩億五千萬美元。

債務減免運動若有意處理這些問題，可以做的事很多，以下是一些可採取的措施：

1. 從事有系統的債務稽核，並設立一個全球性資產收復機構，協助開發中國家收復被盜的財富。

2. 重振「惡債」條例²⁵，明訂獨裁政權所舉的外債或被個人自肥而轉移的貸款應該不得強制執行債權主張。

3. 強化第一世界與第三世界稅務當局的國際稅務合作與資訊交流，或許可以在世銀內設立一個稅務部門。

4. 針對交易性質銀行、律師事務所、會計師事務所、對沖基金和企業，制定行為規範，限制他們積極協助舉惡債、洗錢和逃稅的活動。

5. 立法對境外匿名資本課徵預扣稅，這些稅款可用來作為發展性質的援助基金。（若獲得OECD會員國支持，就算只對匿名的銀行存款課徵1%的年資產稅，每年即大約可獲得一百至兩百億美元的稅收。）

我們可以從這些項目中構思其他措施。很顯然的，就算只處理這些項目中的一項，也需要多個非政府組織進行大量組織與教育活動，但最重要的必要條件是政治勇氣——願意超越債務減免運動迄今的狹隘焦點。

· 啟示三：超越債務減免的限制

我認為，最需要債務減免的國家，往往也是最沒有能力明智運用債務減免及外援的國家。此一觀點在近年來獲得更多的支持，有許多報導指出，像剛果民主共和國這類資源豐富的國家，其貪腐領導人把從債務減免中省下來的錢，揮霍於借可疑的新債和購買軍火。

一些債務減免運動人士和倡導「立即終結貧窮」的經濟學家忽視的一個基本問題：打擊貧窮並非只是提供蚊帳、疫苗、飲水或增加教育、資本、技術與援助而已。在長程的減貧行動中，必須推動深層的制度變革，這隱含的是社會資產如土地、教育、技術和政治力量的重新分配。世銀與IMF的技術官僚可能永遠也不會了解這些觀念，但我們所知的每一個發展成功的故事都是基於這樣的觀念。

當然，重度負債國家的窮人迫切需要在短期內減輕悲慘困境，即使是少量的減債額在被人污走了一部分後，也可能提供很大的協助。我並非主張完全放棄債務減免，我主張的是要探討其脈絡，藉此擴大債務減免的必要性。

因此，我將非常高興看到債務減免運動、八大工業國和世界銀行、IMF等攜手實踐他們長久以來的許諾，提供真正具體而高額の債務減免。對此，全世界至少有十六億到二十億人——居住在重度負債國家的民眾，殷殷等待中。

【註】

1 債務額的估計是以世銀最新公佈(二〇〇六年)的一百五十五個低所得與中所得開發中國家(依據世銀定義)外債資料為基礎，並加入世銀資料中未包括的古巴、伊拉克、納米比亞、北韓、蘇利南、土庫曼等國家的債務。在估計過程中使用的是二〇〇〇年全球國內生產毛額平減指數。

2 這項估計是根據二〇〇六年世界銀行的「官方發展協助與官方援助」(ODA/OA)及債息資料(以國家所得級別區分)。要附帶說明的一點是，許多外撥附帶了向捐贈者購買產品的要求(也就是要求接受外撥的貧窮國家必須以援助款向捐贈國購買產品)，或是不少錢被執行援助的行政當局用掉。以二〇〇四年為例，世銀的報告中指出，提供給低所得與中所得開發中國家的ODA/OA為八百五十四億美元，但是，那些國家實際只收到六百三十九億美元，其間差距有部分是因為會計作業問題，但也包含了非常高的行政費用。反觀債權人在收取債息時，通常非常有效率。

3 先前有兩份有關債務減免的調查，分別是：Christina Daseking and Robert Powell, "From Toronto Terms to the HIPC Initiative: A Brief History of Debt Relief for Low-Income Countries," IMF Working Paper no. 99/142 (October 1999); Art Kraay and Nicolas Depetris Chauvin, "What Has 100 Billion Dollars Worth of Debt Relief Done for Low-Income Countries?" World Bank/ADB, September 2005。這兩篇文章分別只關注一九八八到一九八九年和一九八八到二〇〇三年對低所得國家提供的債務減免，因此沒有考量「多邊債務減免方案」(MDRI)、二〇〇三年以後的重度負債貧窮國家(HIPC)債務減免方案、貝克計畫、布萊迪計畫、債務交換和幾項大型的雙邊交易，截至目前為止，這些至少佔了三分之二的債務減免。

4 我的分析包含了由以下方案提供的債務減免額(折算成二〇〇五年的幣值)：(1) 所謂的市場型債務重新安排(一九八二—一九八五年)；(2) 貝克計畫(一九八五—一九八九年)；(3) 布萊迪計畫(一九八九—一九九五年)；(4) 債務交換和其他由商業銀行協商的債務減低方案(一九八九至本書出版前)；(5) 由巴黎俱樂部 and 世銀國際開發協會(IDA)債務處所提供的傳統債務減免；以及以下的預期債務減免額(這些項目迄今只完成四分之一額度減免)：

(6) HIPC 方案(一九九六至二〇〇六年)；(7) MDR1 方案；(8) 由世銀、IMF、非洲開發銀行和多邊放款者提供的大型雙邊債務減免協議，例如巴黎俱樂部/俄羅斯/美國最近幾年向伊拉克(二〇〇五年)、阿富汗(二〇〇六年)、奈及利亞(二〇〇六年)提供的債務減免。

5 舉例來說，墨西哥的知名銀行家赫南德茲(Robert Hernandez)在一九九一年以僅僅三十億美元的價格從政府手中買下墨西哥第二大銀行 Banamex。在接下來十年，赫南德茲從墨西哥政府獲得約五十億美元的融資，這些錢原本應該用來投資該銀行，亦即政府買回該銀行的股權，但實際並非如此。一九九四年至一九九五年的墨西哥金融危機中，前高盛集團合夥人、後來出任美國財政部長的魯賓(Robert Edward Rubin)幫助墨西哥從世銀、IMF 和美國政府那裡取得三百億美元紓困，墨西哥把這筆錢中的一大部分拿來替 Banamex 等銀行紓困。理論上，在這種情況下，這些銀行應該重新變成墨西哥政府的財產才對，但實際上，赫南德茲等銀行業主卻獲准繼續保有所有權，且無需償還政府提供的紓困。一九九八年，魯賓卸下美國財政部長之職，轉任花旗集團，花旗在二〇〇一年以一百二十五億美元從赫南德茲手中買下 Banamex。據說，赫南德茲的這筆交易所得未付半毛稅，Banamex 也沒有償還墨西哥政府提供的五十億美元融資。魯賓現任花旗集團副董事長。

6 當然，這些「市場導向」國家中有幾個國家在人權和政治權利等方面仍有相當大的改進空間，他們也不是永遠都可以避開金融危機——沒有任何一個資本主義經濟可以永遠避免金融危機。不過，跟之前的日本一樣，這些國家的經驗顯示，只要透過幾十年的負債控管型經濟發展，就可以獲致良好結果。

7 這是以二〇〇〇年貶值計算的實質額，若以名目額來看，這些國家的外債額在一九八〇年至一九八六年期間幾乎提高了一倍，從六百三十億美元增加到一千兩百三十億美元。

8 參見我的著作《Private Bankers》中討論到各種估計方法與發現。

9 我自己的保守估計是，二〇〇三年時，由低所得和中所得國家居民擁有的境外外逃資本總值超過三兆美元，相較之下，這些國家在當年的總外債毛額為兩兆五千五百億美元，扣除其外匯存底後的淨外債額為一兆兩千五百億美元。中國和印度應該從這些數字中排除，因為兩國佔了極大部分的外匯存底，而且，在中國部分，資本外逃的估計數字被大幅扭曲。不過就

算在移除這兩個國家後，開發中國家的外逃財富仍然比其淨外債高出至少一兆美元。

10 例如 Andrei Shleifer and Daniel Wolfenzon, "Investor Protection and Equity Markets," *Journal of Financial Economics* 69, no. 1 (2002), pp. 3-27; Rafael LaPorta et al., "Legal Determinants of External Finance," *Journal of Finance* 52 (1997), pp. 131-50.

11 我根據世界銀行二〇〇六年資料所做的分析顯示，聯合國認定的世界上最貧窮的四十九個國家，在經過購買力平價指數差異調整後的實質平均國民所得，在一九八〇年至二〇〇五年期間平均每年只成長〇·七%，至於其他中國和印度不算在內的低所得和中等所得國家，平均每年只成長〇·八%。由於所得較高的國家繼續平均以每年一·九%的速度成長，中國與印度成長得更快，因此，這三十一億人口所得佔全球所得的比例從一九八〇年的三一·二%降低為二〇〇五年的二六·四%。

12 墨西哥的古利亞 (Angel Gurría) 是個例外，他處理墨西哥外債談判超過十年，不過最後連他也被第一世界吸收，他在二〇〇六年接掌 OECD 秘書長。

13 參見 Serkan Arslanap and P. B. Henry, "Helping the Poor to Help Themselves: Debt Relief or Aid?" *Stanford University Center for International Development*, Nov. 2003.

14 二〇〇〇年，安哥拉、赤道幾內亞、肯亞、奈及利亞、越南和葉門從一九九四的 HIPC 名單上除名，科摩洛、甘比亞和馬拉威入榜；緬甸因為資料不當而在二〇〇六年喪失資格；厄立特里亞、尼泊爾、海地和吉爾吉斯在二〇〇六年被宣告符合資格，斯里蘭卡和不丹也被視為合格，但拒絕加入。計畫單位在二〇〇六年根據各國二〇〇四年底的債務負擔及平均國民所得，重審各國資格，報名參加此債務減免方案的最後截止日期延長至二〇〇六年十二月。

15 非 HIPC 國家的債息從一九九六年的兩百零四億美元逐漸增加至二〇〇三年的兩百九十八億美元，爾後在二〇〇四年降低至兩百九十五億三千萬美元。

16 使用另一種指標來衡量 HIPC 的影響：這二十七個國家在二〇〇四年至二〇〇六年期間每年的債息中位數為二十五億美元，在一九九八年至二〇〇二年期間每年的債息中位數為三十一億美元；換言之，這群國家每年總共省下約五億美元的債

息。

17 實際的比例是：佔 HIPC 債務減免額的五〇·三%，佔第一世界對低所得國家提供的全部債務減免額（不包括 MDR1 和大型的雙邊債務減免）的五一·三%。

18 舉例來說，多哥沒從 HIPC 獲得半毛，從所有其他債務減免方案取得平均每位國民六十八美元的債務減免；海地沒從 HIPC 獲得半毛，從所有其他債務減免方案取得平均每位國民十六美元的債務減免。

19 到達「完成點」的十八個國家，其總債息支出佔國民所得的比例從一九九六年的五·七%降低為二〇〇三年的三·三%；但是，未到達「決定點」的九個國家，其償債比率從五·九%降低為一·八%，至於全部低所得國家的償債比率則是從三·八%降至三%。

20 總負債額折算成二〇〇六年淨現值為四千一百二十六億美元。

21 不丹、寮國、和斯里蘭卡已拒絕參加 HIPC 方案，另外三個最有可能加入的國家——蘇丹、利比亞和索馬利亞，目前仍然受限於國內局勢的動盪。

22 世銀與 IMF 的債務減免附帶條件造成不良副作用的例子包括：布吉納法索、喀麥隆、查德、加彭、幾內亞、象牙海岸、尼日、獅子山、坦尚尼亞、玻利維亞等國水事業民營化失敗，坦尚尼亞電力事業民營化失敗，玻利維亞天然氣事業民營化失敗，烏干達銀行民營化充斥貪腐，莫三鼻克有許多曖昧可疑的民營化計畫等。

23 原訂是在二〇〇四年十二月到期，後來延長至二〇〇六年十二月。

24 美國國會預算處在二〇〇六年八月二十五日公佈的估計數字。

25 這項頗具爭議的條款原本是美國政府用來針對古巴在一八九〇年代從西班牙放款者取得的貸款債務而設，主張獨裁者在未經大眾同意下取得的外債應屬無效債務。這項條款其實只是舊自由主義契約理論的延伸，根據契約理論，契約的可執行性必須基於對契約義務的自願性同意。

第十二章

全球起義：反抗網絡

安東妮雅·胡哈茲 (Antonia Juhasz)，美國喬治城大學公共政策碩
士，國際貿易及金融政策專家，現任美國華府政
策研究所 (Institute for Policy Studies) 訪問學者，曾擔任全球化國際論壇
(International Forum on Globalization) 的計畫主任，美國眾議員康義爾斯
(John Conyers Jr.) 及康明斯 (Elijah Cummings) 的立法助理，經常在《紐約
時報》、《華盛頓郵報》、《洛杉磯時報》等報章期刊上發表論述。著有《布
希議程》(The Bush Agenda: Invading the World, One Economy at a Time)，探
討布希政府以軍事行動在伊拉克及中東地區推動企業全球化。

艾兒薇拉是菲律賓的一名成衣業工作者，她對未來懷抱著夢想：「一個基本需求能獲得滿足的社會，有足夠的食物，人人有房子可住，每一個小孩都能上學，人人都上得起醫院，人人都有工作——能夠幫助他們發展潛能的工作。」（參見二三八頁）

本書各章的作者揭露了阻止艾兒薇拉和我們每一個人追求這些基本需求的許多障礙，但唯有當讀者深受激勵而為自己和艾兒薇拉採取行動時，知識才真正化為力量。因此，本書結尾的這一章要介紹許多做出貢獻的人士、運動和機構，期待讀者見賢思齊，協助建立艾兒薇拉夢想中的正義社會。

局內人的告白

約翰·柏金斯在二〇〇四年十一月出版《經濟殺手的告白》，這本書暢銷的原因之一是它出版的時機——企業全球化已成為世界爭議的主題。人們不再問企業全球化的推進速度，而是想知道：全球化使誰受惠？未蒙其利的人又為此付出多少代價？

過去數十年，在柏金斯這樣的經濟殺手和世界銀行、IMF、WTO、知名金融機構和多國企業操作營運的國家內，出現了無數的大眾抗爭行動，北半球的人不斷聽聞及討論這些問題，深受其苦的人大聲抗議經濟殺手帶來的痛苦，但很少有經濟殺手願意出面承認

他們協助打造剝削網絡，只有柏金斯挺身而出。

柏金斯並不是企業全球化的第一位揭露者，但他以北半球局內人身份，為許多人聽聞多年、但不確定該不該相信的批判提供了有力的證詞。而且，他的揭露方式是出版一本引人入勝的書籍《經濟殺手的告白》。「告白」開啟了一扇門，讓許多人可以入內一窺企業全球化的黑暗面。現在，《新帝國遊戲》則是乾脆把這扇門給拆了。不過，這兩本書所探討的反企業全球化運動，或者我們自稱的「全球正義運動」（global justice movement），大致仍在陰影下前進。

了解全球正義運動的歷史及其成就，可為我們提供方向，最重要的是，期望我們能夠克服本書各章所談到的種種困難與挑戰。

約翰·克里斯汀生為本書撰寫的第三章，可能為這些挑戰提供了最佳敘述，雖然他分析的是境外天堂，但也適用於廣泛的企業全球化，他說：「相對於當地本國企業，多國企業享有不公平優勢，也就是說，北半球富有國家的大型企業處於比開發中國家本地競爭者更有利的地位。」我想補充的是，即使在本國境內，企業全球化也明顯偏袒大型多國企業，使其處於比小企業更有利的地位。

克里斯汀生對此問題的敘述可協助我們定義經濟全球化中的贏家，並回答以下問題：

企業全球化究竟使誰蒙利？為何本書所述政策的破壞力如此明顯，卻仍不斷推動、執行？不過，儘管這場遊戲猶如帝國般古老，反抗此遊戲及其他替代選擇的歷史也同樣悠久而深具啟發性。

運動的誕生

打從一開始，對世界銀行和國際貨幣基金組織（IMF）的最大批評聲浪，來自開發中國家，提出替代構想的也是他們，而他們正是被迫實施世銀和IMF政策的國家。那些國家的人要求，國與國之間的貿易條件應該考量到民主、健康、勞工權利、平等、穩定、減少貧窮等層面，他們成功的在聯合國下成立因應這些問題的國際性組織，例如聯合國貿易與發展會議（UN Conference for Trade and Development, UNCTAD）、世界衛生組織（WHO）、國際勞工組織（International Labor Organization）、糧農組織（Food and Agriculture Organization）、聯合國發展計畫署（UN Development Program）。

美國和北半球國家不樂見聯合國發揮更大作用以支持開發中國家的需要，反而在他們主導的世銀和IMF上，投注愈來愈多金錢、時間和關注。開發中國家也分成兩派陣營，一派覺得從世銀及IMF得到一些東西，好過什麼也得不到的聯合國；另一派則是

想堅守聯合國，以獲得更多。這種分化，再加上來自北半球的資金與關注減少，導致聯合國的一些方案最後無疾而終，而世銀和IMF的力量與影響力卻是穩定增強。

在一九七〇年代的金融危機下，史帝芬·海雅特在第一章所描述的掌控網絡對開發中國家的掌控加緊，再加上後續推出的結構性調整方案以及沈重的債務負擔，導致全球對世銀、IMF等機構的不滿與反抗也愈來愈強。

到了一九八〇年代末期，已有超過七十個國家受制於世銀和IMF的結構性調整方案，反抗運動也幾乎同時在這麼多國家興起。由於世銀和IMF對於人們生活的最基本層面造成如此深遠的影響，這些貸款接受國的人民在年紀很輕時就已成爲熟悉世銀和IMF的專家了。他們知道，要有所改變，不僅得挑戰他們的政府，還要挑戰在背後左右政府的這些國際性金融機構。

我在全球化國際論壇（International Forum on Globalization）的研究報告「全球化能幫助窮人嗎？」中提到，反企業全球化運動有很長的歷史和值得引以為傲的傳統。舉例來說，在一九八五年的牙買加，全國各地出現抗議行動，譴責世銀的結構性調整方案要求提高該國燃料價格。兩年後，在尚比亞，IMF的結構性調整方案導致糧食成本上升，引發長達數月的抗爭行動，最終迫使政府中止這項方案。在一九八七年的厄瓜多爾，參加抗

議行動的學生和鎮暴警察發生衝突，勞工發動一天的大規模罷工，抗議一項新的 IMF 結構性調整方案。在一九八八年的阿爾及利亞，世銀的結構性調整方案導致物價上漲與失業，在抗爭行動中有兩百多人喪生。一九八九年，抗議行動在約旦南部四起，譴責 IMF 的新要求導致糧食價格上漲。同樣在一九八九年，尼日的人民抗議 IMF 施加的一項結構性調整方案，在抗爭行動中有數十人喪命，還有數百人遭逮捕，為回應這些抗爭，尼日政府推出福利方案「結構性調整救濟方案」。在一九九三年的印度，五十萬印度農民聚集於邦加羅爾 (Bangalore)，抗議為加入 WTO 而進行的談判。這些抗爭行動的清單列不完，反抗之火蔓延全球。

接受貸款國的人民不僅抗爭，也提出要求，包括終止結構性調整方案、取消債務、在國際經濟體系中建立公平性等。貸款國的人民聽到了這些要求，許多人加入債務國人民的抗議行列，成為迅速發展的全球正義運動的成員。

不過，開發中國家的政府官員、民間運動人士和他們的北半球盟友雖忙於抗議世銀與 IMF，但對於另一隻破壞力更強、不斷壯大的猛獸——WTO，卻顯得比較無能為力。

WTO 的前身是國際貿易組織 (International Trade Organization, ITO)，你可能沒聽過這個組織，因為美國參議院拒絕批准，因此 ITO 從未實際成立。ITO 章程是在

一九四八年於哈瓦那舉行的聯合國貿易與就業會議 (UN Conference for Trade and Employment) 中制定的，有五十六個國家的代表與會，這些國家幾乎全都是開發中國家。那次會議中也制定了「關稅暨貿易總協定」(General Agreement on Tariffs and Trade, GATT)，作為 ITO 正式成立之前過渡時期的國際貿易談判組織。後來，美國參議院以 ITO 對美國企業海外營運的投資未做保護為由，否決了 ITO，但「過渡」性質的 GATT 以世界貿易仲裁者的角色存活了近五十年。

雖然 ITO 已死，對均衡之國際貿易制度的信仰可沒死。在接下來數十年，南半球國家愈來愈支持以聯合國貿易與發展會議 (UNCTAD) 作為制定國際貿易規則的最佳論壇，但他們最終沒能透過 UNCTAD 達成這些，反而得到了 WTO。

一九八六年，各國政府官員在烏拉圭開會，展開新一回合談判，以擴大 GATT 的觸角和權威。七年半後的一九九四年，烏拉圭回合談判在摩洛哥的馬拉喀什 (Marrakech) 完成，北半球政府和企業的利益主導了此一回合談判，一百二十五個國家簽署成立世界貿易組織 (WTO)。

北半球國家聘得起數十位、甚至數百位全職談判專家，負責觀察與出席在世界各地舉行的每一場國際性談判，並追蹤晦澀難解之貿易法的發展情形，卻沒有幾個南半球國家能

這麼做。一旦已開發國家解決了彼此的歧見，那些來到馬拉喀什的南半球國家代表就因人數太少、資訊太不靈通而無法發出有意義的談判聲音。於是，北半球政府和企業的利益主導了烏拉圭回合談判。

在烏拉圭回合談判進行的同時，美國和加拿大也展開貿易談判，第一波高潮是一九八九年簽定的美加自由貿易協定（U.S.-Canada Free Trade Agreement），五年後再加入墨西哥，簽定北美自由貿易協定（North American Free Trade Agreement，NAFTA）。NAFTA和WTO代表貿易協定的整個新方向，事實上，對此二者的最佳描述大概是：採行世銀與IMF的政策，使其一體適用於已開發國家和開發中國家。來自北半球的企業認為，在這些協定下，他們在本國大概也能獲得如同在海外獲得的益處。

全球運動的誕生

在首批真正的全球性反企業全球化運動中，有一些是呼籲世銀與IMF取消債務，這些社運人士從事基層組織活動與反企業行動，揭露世銀與IMF政策的真正受害者。他們成立國際性組織，例如「五十年已經夠了」（50 Years Is Enough）和「2000大赦年」（Jubilee 2000），遊說官員，並公佈研究報告，舉辦公開辯論會、媒體座談會，不僅在自

己的國家示威抗議，也在世銀和IMF的會議地點、全球各地的企業總部前抗議。

全球運動的轉捩點發生在北半球有更多人開始直接感受到企業全球化政策的負面衝擊時。當NAFTA和WTO開始上路，人們感受到二者造成的直接成本時，反對運動隨之成長，社運人士開始跨議題、跨國、跨區合作。

世人首次感受到這種全球運動的力量，是當它擊敗WTO和OECD的兩項多邊投資協定時。這兩項協定根據的是包括在NAFTA中的一些新措施，這些新措施跟傳統多邊協定規則明顯不同，NAFTA給予外國公司及投資者凌駕美國、加拿大、墨西哥三國政府的空前權利，美國和英國的談判人員希望OECD的二十七個會員國以及會員國超過一百三十個的WTO都實施這些新措施。

擊敗多邊投資協定

全球性投資者要求權利的提案太過厚顏無恥，再加上一旦實行這些新措施，將會有許多北半球和南半球國家受到影響，於是開發中國家的社運人士率先採取行動，他們和各國代表合作，在一九九六年舉行的WTO部長級會議中成功否決多邊投資協定（Multilateral Investment Agreement，MIA）。他們的成功使得MIA擁護者加強火力，在OECD中重新推出此協定，並把名稱改為「Multilateral Agreement on Investment」（MAI）。

受衝擊的北半球社群為做出反擊，向南半球的反對運動者取經，接受後者的教導。我在一九九七年出席於巴黎舉行的一場策略會議，來自開發中國家的反對運動專家，例如馬來西亞「第三世界網絡」(Third World Network)組織的領導人許國平(Martin Khor)，向歐洲、美國和其他北半球與南半球國家的社運人士闡述多邊投資協定的潛在衝擊，藉此結合所有人的力量，共同對抗新的多邊投資協定。而北半球社運人士把這些資訊帶回國內，在傳統教育及遊說行動中使用。

舉例而言，在位於華盛頓特區的公共政策前奏中心(Preamble Center for Public Policy)擔任反多邊投資協定活動協調人時，我親自打了數十通電話給環保、勞工權利、婦女權利、小型企業、社群組織、經濟與社會正義及其他議題組織的代表，解釋NAFTA和WTO對他們及其工作造成的衝擊，以及多邊投資協定可能造成的影響。他們大多數人以往從未思考過國際貿易或投資規則的相關議題，聽到這些說明，他們非常震驚氣憤。當我們和一些國會人士談到這些觀點時，他們也同樣缺乏了解。我在公共市民(Public Citizen)、地球之友(Friends of the Earth)、峰巒俱樂部(Sierra Club)、美國勞工聯盟與產業組織協會(American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations)等組織的夥伴也都打過相同的電話，聽到類似的反應。

當愈來愈多社運人士跨國團結，關注多邊投資協定的談判過程時，政府官員感受到了壓力，最終在一九九八年的OECD會議中否決了MAI。多邊投資協定的挫敗是民間與政府對抗國際貿易或投資協定的全球運動中，最早且最重要的勝利之一。

在此同時，東亞金融危機的發生與蔓延，充分展現了這類投資規範的破壞力。從一九八年至一九九九年，東南亞國家因IMF限制各國政府在管制外人投資、投資資金停留期間與額度等方面的能力而受創。當外國投資人開始如同玩全球賭場般的在這些國家炒作貨幣時，政府無力採取行動，於是釀成危機。當金融危機蔓延至阿根廷時，對全球金融災難的恐懼心理導致了大規模的反抗潮。

· 瓦解 WTO 西雅圖部長級會議

WTO 每兩年舉行一次部長級會議，政府高官在這些會議中完成現行及新的WTO規範談判。多邊投資協定的擁護者目光短淺的在一九九九年的WTO西雅圖部長級會議中重新推出多邊投資協定談判，那些曾經成功擊敗MAI的社運人士、在亞洲金融危機中承受IMF投資規範後果之苦的人民，以及曾經反抗世銀與IMF相同政策的人士，全部團結起來，發動激烈抗議。他們擴大全球教育及媒體文宣，發起組織及遊說行動，針對西雅圖部長會議進行策略規劃。全球各地興起基層運動，包括大眾教育、表演藝術、街

頭另類表演、非暴力性質的直接行動、民間反抗訓練等，這些全都對號稱為「西雅圖之戰」(Battle of Seattle) 的西雅圖部長會議的瓦解有所貢獻。

五萬多人走上西雅圖街頭抗議 WTO，數千人參與策略性和平封路，造成開幕會議癱瘓，談判會議連日受阻。鎮暴警察以粗暴方式和遍及西雅圖整個城市的「武力展現」進行鎮壓，但也有一些抗議人士向商店櫥窗及鎮暴警察丟擲磚塊石頭。在抗議群眾走上街頭之際，開發中國家的與會代表也結合起來，表示無法再接受美國和歐盟的老套要求。結果，西雅圖會議瓦解。

事實上，有許多在西雅圖街頭示威的抗議者過去多年也對開發中國家的代表提供諮詢建議，他們向這些代表提供詳細的國際貿易法教育，以及在全球各地進行的貿易談判最新資訊。

西雅圖會議後，對企業全球化的公開示威抗議仍繼續在各地蔓延增長，反映出貿易談判的內部發展情況：許多政府領導人正在抵抗企業全球化的狂潮。

全球起義

在 WTO 西雅圖談判瓦解後五個月，也就是二〇〇〇年四月，三萬多人在美國華盛

頓特區對世銀與 IMF 的年度秋季會議示威。二〇〇一年一月，一萬多人聚集在巴西的愉港市 (Porto Alegre)，舉行首屆世界社會論壇 (World Social Forum)，討論取代企業全球化的另類選擇。如今，每年舉行的世界社會論壇會議參加者經常多達十萬人。

二〇〇一年四月，六萬人聚集於加拿大魁北克，舉行反對美洲自由貿易區 (Free Trade Area of Americas, FTA A) 的抗議活動。F A T T 是三位保守派美國總統——老布希、柯林頓和布希的夢想，但反對運動導致此協定在二〇〇五年的談判劃下句點，沒有任何進展。二〇〇一年七月，八大工業國在義大利熱內亞舉行年會，二十萬人聚集當地，表達他們反對企業全球化，抗議過程中還發生了一樁悲劇，一名二十三歲的示威者遭警方開槍擊斃。

二〇〇一年三月，WTO 在泰國清邁開會，數百名農夫和學生聚集於會場前抗議，他們向會議大廳丟擲蕃茄、蒜頭、洋蔥、大豆，抗議 WTO 的農業協定對他們造成嚴重傷害。二〇〇一年十一月，包括農會代表在內的一千多人聚集於黎巴嫩首都貝魯特，舉行全球化與全球貿易世界論壇 (World Forum on Globalization and Global Trade)，抗議二〇〇一年在卡達首都杜哈 (Doha) 召開的 WTO 部長級會議。

二〇〇三年，由墨西哥、中美洲、南韓各地農民領頭的數萬人在墨西哥的坎昆

(Cancun) 遊行，抗議 WTO 部長級會議，南韓農夫李京海 (Lee Kyung Hae) 在當地以自殺方式抗議 WTO 的農業協定。李京海以激烈的死諫抗議 WTO 的農業政策導致他的家庭變窮，陷入痛苦。他留下一張字條，上頭寫著：「寧願由一個人為十個人犧牲性命，勝過由十個人為一個人犧牲性命。」

WTO 的農業協定已經實施多年，對全球各地農民的嚴重衝擊也擴大。中南美洲的「農民之路」(Small Farmer's Way) 和「無地勞工運動」(Landless Workers' Movement)、歐洲的「慢食運動」(Slow Food movement)、美國的「全國家農聯盟」(National Family Farm Coalition) 和美國的「伊莫卡利勞工聯盟」(Coalition of Immokalee Workers) 等農民組織團結起來，要求制定對本地小型、永續農業有利的貿易政策，而不是偏袒大型多國農業公司。

NAFTA 的誕生曾引發史上最重要的本土農民運動之一：墨西哥的查巴達 (Zapatistas)。農夫、勞工和墨西哥恰帕斯省 (Chiapas) 居民特定選在 NAFTA 正式生效的一九九四年一月一日，成立查巴達民族解放軍 (Zapatistas Army of National Liberation)，並攻佔恰帕斯省的五個城市。查巴達的發言人說：「對我們而言，自由貿易協定形同給墨西哥原住民的一紙死亡證書。」

查巴達和當地農民並不孤單，二〇〇三年在墨西哥坎昆市，有來自全球各地的勞工和人民在街頭聲援，他們的行動獲得會場內許多開發中國家代表的支持，導致又一場部長級會議瓦解。二〇〇五年在香港舉行的 WTO 部長級會議也遭遇相同的命運。

事實上，自一九九八年以來，唯一未遭到瓦解的 WTO 部長級會議是二〇〇一年在卡達首都杜哈舉行的那場，當時是九一一恐怖攻擊事件發生的兩個月後，而且會議地點是一個禁止政治異議和自由入境的國家。杜哈會議的談判代表在末面臨會場外抗議杯葛的情形下，自行向布希政府表達他們贊同或反對美國。不過，在接下來五年，有三場 WTO 部長級會議失敗，因此，杜哈回合談判其實也形同失敗，許多人相信，這是為整個 WTO 敲響喪鐘。WTO 失敗的原因之一，是現在有愈來愈多開發中國家領導人反對企業全球化。

在全球各地，許多民選官員也加入民間全球正義運動，這些官員把反對力量化為反企業全球化的制度。泰國的「聚焦南半球組織」領袖華登·貝羅 (Walden Bello) 說明在亞洲金融危機中，公眾壓力如何促使馬來西亞總理馬哈迪和 IMF 決裂，實施資本管制，使國家免受金融危機的最嚴重衝擊。貝羅指出：

馬哈迪反抗 IMF 的行動並不輸給泰國總理塔辛，塔辛在競選總理時以 IMF 為主軸，當選後，他推動大型的政府支出，刺激了消費需求，帶領泰國走出不景氣。科許納 (Nestor Kirchner) 在二〇〇三年當選阿根廷總統後，讓 IMF 徹底威信掃地，他宣佈，對於阿根廷積欠民營債權人的每一元，他的政府只會償還兩毛五。債權人要求 IMF 約束科許納，但聲譽搖搖欲墜且影響力減損的 IMF 選擇避開和阿根廷總統正面衝突，而阿根廷也獲得大筆債務減免。

同樣的，位於美國華盛頓特區的「公共市民組織」研究人員瓦拉奇 (Lori Wallach) 和詹姆斯 (Deborah James) 也撰文談到在中南美洲的選舉勝利：

愈來愈多輿論認為，新自由主義模式未能促成經濟成長或改善大多數人民的生活水準，這種失敗使得在政見中揚棄新自由主義的候選人贏得選舉。在玻利維亞、阿根廷和委內瑞拉等國，這種現象最為明顯，這些國家的經濟全在先前的新自由主義派政府領導下一敗塗地……就連在哥斯大黎加、秘魯和墨西哥這些向來堅定奉行新自由主義政策的國家，總統大選也幾乎完全籠罩在貿易自由化的爭議中。

全球正義運動也已經到達成熟階段，舉例來說，美國勞工在受到「團結！」(Unite!) 和「服務業員工國際工會」(Service Employees International Union) 等工會的影響下，已從最早的支持企業全球化，轉變為支持能夠協助美國勞工的行動，繼而因為看到各地勞工被犧牲的事實，再轉變為反企業全球化。在美國，積極活躍的白人社運份子和非政府組織主導的情形已經趨少，因為有愈來愈多農工、移民、非工會勞工和年輕的社運組織站出來領導。

許多北半球社運人士經由他們的反對 WTO、NAFTA、MAI、出口信貸機構、個別公司和銀行等運動，對世銀和 IMF 有更深入的了解。隨著愈來愈多人加入全球正義運動的行列，要求世銀和 IMF 內部改革（包括取消債務，而非只是債務減免）的聲浪也愈來愈大，最終並贏得勝利。

二〇〇五年二月，八大工業國會員國宣佈打算對四十二個重度負債的貧窮國家 (HIPC) 提供高達百分之百的多邊債務減免。這是極大的勝利，不過，我也同意詹姆斯·亨利在本書第十一章提出的見解，也就是債務減免行動做得還不夠，並未針對商業貸款債務要求減免，許多不符合 HIPC 資格的貧窮國家也獲債務減免，同時，債務取消

方案附帶了許多嚴苛條件。

世界上最貧窮的國家要求取消債務已有長達二十五的時間，這些國家的社運人士、民選官員和他們在全球各地的支持者在贏得勝利之際，並未因此鬆散下來，他們已成功的要求原先的 HIPC 方案提供更多債務減免，接著，他們又要求八大工業國做出更多貢獻。在持續奮鬥的路上，他們需要我們提供更多的支持。

歷經數十載的批評、抗議、運動，終於迫使八大工業國政府承認他們一向拒絕承認的事實：世界銀行與 IMF 的政策和更廣義的企業全球化政策，並未改善全球各地民眾的生活，事實上還使民眾的生活變差。這些機構和企業全球化政策失敗的事實不容忽視。

在社會運動、基層運動、民選官員和非政府組織的施壓下，全球各地政府逐漸減少他們對世銀和 IMF 的捐獻。許多國家拒絕新貸款，也有國家（例如阿根廷）拒絕償還舊債，他們藉由拒絕這些機構的貸款或拒絕償還債務，否定這些機構的權力，其結果是，這些機構跟 WTO 一樣，影響力已大為降低。

公平正義的路線圖

不過，若全球正義運動已協助削弱了 WTO、IMF 和世銀的力量，那麼，該以什

麼組織來取代呢？以下提議取材自我的著作《布希議程》（*The Bush Agenda: Invading the World. One Economy at a Time*），這些建議可為節制企業力量與激發創造永續、公平、正義的社會提供一份路線圖。

· 消除經濟殺手與節制企業力量的另類政策

本書敘述的貪腐情況，基本上仰賴力量不斷壯大的企業和銀行操縱政策決策。伊拉克戰爭或許可說是反映了這種力量，這場戰爭是為了延伸企業觸角、擷取石油財富和掌握全球霸權而打。

那麼，我們該如何消除經濟殺手，節制企業力量，並建立新規範與制度呢？

全球正義運動已向全世界展示，擁護企業全球化的人總是想說服我們相信，很難找到更好的替代選擇，但事實上，這遠比他們所說的容易。企業全球化政策的設計，是要削弱當地社群和政府的政策主導權，使他們不易或無力規範外國企業在他們領土上的營運。因此，替代選擇就是讓當地社群和政府能夠自行訂定外國與本地公司營運規則。

在企業全球化政策與規範下，當政府做出政策決定時，總是會忽視與犧牲環境、勞工、人權、公平性等利益，讓企業利益凌駕一切。這其中沒有制衡，沒有辯論，實際上是只有一組演員決定結果。這些政策既肥了企業，又提高企業的政治影響力，等於去除民主

流程，創造出企業與政府的混合體——布希政府就是這種混合體的縮影。企業政治力量的提高直接影響政府管制政策與措施，導致世界上一些最大的銀行採行後果悲慘的放款策略，以及出口信貸機構助長經濟掠奪行為。

若國家政策能著重本地經濟發展，限制多國企業力量，那麼，目前的國際貿易與投資活動量將可能明顯減少，當然，需要採行的管制也會隨之減少。但國際貿易與投資活動將會、也應該會繼續，因此，仍需有相關的管理規則。

世銀、IMF和WTO導致的貧窮、不均與動盪不安，比他們達成的救濟還要多，因此，應該退役。開發中國家已在聯合國內設立國際性組織來處理發展及貿易問題，聯合國必須「去企業化」(decorporatized)，它需要更多的財源、更多的公眾關注、更高的透明度、更多的民主和更大的影響力。儘管聯合國有相當多瑕疵，它仍擁有來自最多國家的託付，也比世銀、IMF、WTO更開明、更民主，更重視人類、社會和環境等層面。當國際貿易與投資規則必須重寫時，應該在改革後的聯合國來進行這項工作。

· 人民的運動與組織創造了另類選擇

世界各地人民並未坐等機構制度的改革，他們正採取行動，實行比企業全球化更有益的另類選擇。在阿根廷，民眾運動的特色之一是鄰里集會(neighborhood assembly)，社

區民眾在此集會中共同做出有關垃圾收集、道路或路標維修、市政預算等決策。這類集會是一種直接民主的形式，人民直接參與影響他們日常生活的政治與經濟決策。此外，一些阿根廷工廠現在是由員工自治的合作社，透過員工大會做出決策，所有員工在新資、生產時程安排、原料、通路、健康福利等議題上擁有平等的決策權。

美國威斯康辛州的「民主改革自由樹基金會」(Liberty Tree Foundation for Democratic Revolution)和加州的非營利機構「精頭腦」(SmartMeme)跟當地社群及政府合作，在美國建立著重直接民主的新民主運動。在美國，員工合作社也愈趨盛行，位於加州的美國員工合作社聯盟(United States Federation of Worker Cooperatives)在二〇〇四年成立，現在已有三十個企業成員，行業形形色色，包括銀行、麵包廠、網站設計公司等，此聯盟主張企業由員工掌控所有權，且由員工管理、治理。

在玻利維亞，世銀要求的水事業民營化失敗後，洽班巴市(Cochabamba)設立了另類的供水制度——政府、社區和水公司員工共治模式，這種模式已成為世界其他地區仿效的對象。這個水公司SEMAPA(Service Municipal de Agua Potable y Alcantarillado)是由一個七人理事會負責治理，七名定期更換的理事中，有三人是從社區中透過民選方式選出來的，兩人來自市長辦公室，一人來自專門學校，一人來自工會。該公司每週在不同鄰里舉

行會議，以評估需要、價格和整個制度的運作。比較富裕的居民繳交較高水費，以補貼低所得者，因此，該公司既有穩定的價格，又能擴大服務至該市最貧窮的地區，許多貧窮地區過去從未獲得供水。玻利維亞新總統莫拉里斯（Evo Morales）就曾參與過這項供水改革運動。

二〇〇三年，美國亞特蘭大市官員終結了美國史上最大宗的水利事業民營化方案。在經過四年的水價調漲、差勁服務、違背承諾、民眾強烈抗議後，亞特蘭大市市長佛蘭克林（Shirley Franklin）取消和聯合水利公司（United Water Company）的二十年合約。包括華盛頓特區的糧食與水瞭望組織（Food and Water Watch）在內的一些組織，正致力於結合全球組織網絡，打算宣佈水為基本人權，必須以安全、負擔得起和公平的公共服務方式提供。

在美國，各州與社區自行介入聯邦政府未能有效管制企業的領域，例如，賓州的韋恩鎮（Wayne）在一九九八年通過一項法令，禁止過去七年中曾經有三次以上違規紀錄的企業在該鎮營運。四年後，賓州的波特鎮（Porter）挑戰企業的憲法權利，通過一項法令：「企業不被視為受美國憲法或賓州憲法保護的『個人』」。二〇〇六年六月，加州的洪堡郡（Humboldt County）通過一項決議，不僅直接挑戰企業的『個人』屬性，還禁止所有非本

郡的企業對當地競選活動提供政治捐獻。

在美國，要求針對石油及其他壟斷性企業（包括沃爾瑪在內）加強執行反托拉斯法的運動也很盛行。例如，由華盛頓特區的國際石油改革組織（Oil Change International）所領導的一項運動，呼籲「把石油和政治區分開來」。還有一些運動要求企業為其在美國境內或海外的違法行為負責，並要求投資人為公司造成的傷害負起連帶責任。

和平與全球正義運動聯合起來，揭發了促成伊拉克戰爭的原因其實是企業利益和布希政府想設立美國中東自由貿易區（US-Middle East Free Trade Area）。「停止戰爭直接行動」（Direct Action to Stop the War）、「休士頓全球覺醒」（Houston Global Awareness Collective）等組織嚴厲抨擊貝泰工程營造集團及哈里伯頓能源工程公司，他們分析這些公司在伊拉克的運作，並獲得媒體呼應，美國國會也隨後展開調查。

在無法忍受來自公眾、媒體和國會的持續負面關注下，貝泰工程集團決定不參與伊拉克境內任何工程的競標。美國聯邦政府調查發現貝泰公司在伊拉克巴斯拉（Basra）興建一座全新兒童醫院的工程計畫，預算超出近九千萬美元，且工程進度落後超過一年半，於是取消這項工程計畫。哈里伯頓公司則是因為數十件被指控案而遭到美國政府情治單位的調查。此外，美國陸軍在二〇〇六年取消了哈里伯頓公司一項政府合約「後勤文職擴編計

畫」(LOGCAP)，這項計畫涵蓋美國軍隊的全球後勤支援，哈里伯頓將完成該公司目前在伊拉克的合約，但下一年度的LOGCAP將被拆成幾個部分，開放其他公司競標。

你能做什麼？

我們必須提高警覺，企業領導者隨時可能推出新策略，擁護企業全球化政策。例如，他們最近推出的兩種新策略是使用軍事行動，把企業全球化推進至伊拉克，以及重新推動雙邊貿易協定。反對運動可以做的第一件事是一方面「止惡」，一方面「援善」。本章提到的許多組織和人將繼續反對伊拉克戰爭，反對新的自由貿易協定——例如美國中東自由貿易區。在我的網站 www.TheBushAgenda.net 上，我提供了許多反戰及全球正義運動組織的連結，包括「全美青年與學生和平聯盟」(National Youth and Student Peace Coalition) 和追蹤雙邊談判的最佳網站 www.bilaterals.org。

由於企業全球化的規範與制度觸角延伸得非常廣，反對運動的形式類別也非常多，參與者遍及世界各角落，他們關切的特定議題與需求種類相當多，因此全球正義運動也往往被形容為「運動中的運動」，而反對企業全球化的不同社群愈來愈相互串連，找到創造改變的共同目標。

你該在何時及何處加入行列呢？你能做什麼？在這裡，我提供一些指引概念，這些概念會協助我加入並支持全球正義運動的行列。

· 了解你自己

你在這世上扮演許多角色：工作者、照料者、消費者、服務提供者、服務接受者、投資人、雇主、選舉人、居民。每一個角色都肩負責任，有其影響力，你置身在可以組織的社群中，你可以建立結盟。

舉例來說，身為消費者的你或許覺得有責任了解你購買的產品，你的影響方式包括選擇不購買這項產品，因為它危害環境，或是它的生產方式不當，或是資方不當對待生產此產品的員工。你可能決定購買對環境友善的產品，或是由工會員工或合作社員工生產的產品。你可以組織的社群包括家人、朋友、街坊鄰居、其他消費者。你的潛在盟友包括生產此產品的員工、產品生產地或丟棄地的人民。

二〇〇五年，為塔可鐘 (Taco Bell) 速食連鎖店摘蕃茄的農工和該連鎖店的消費者形成的一個結盟，創造了一項大勝利——當年三月八日，那些農工獲得二十五年來首度加薪，佛羅里達州的伊莫卡利勞工聯盟為此奮鬥了十年，包括長達四年在全美杯葛塔可鐘連鎖店和其母公司百勝集團 (Yum! Brands, Inc.)。三百多所大學院校和五十多所高中參與杯

葛運動，他們在二十二個校區癱瘓或封鎖塔可鐘連鎖店，並自行建立「學生農工結盟」(Student Farmworker Alliance) 組織。

另外，美國消費者、生產者和銷售者已結合起來，建立「公平貿易認證」(Fair Trade Certified) 標籤，這是唯一由獨立的第三方向消費者提供的保證——生產此產品的公司遵守嚴格的經濟、社會和環境標準。這項認證有助於為生產者創造更公平、永續的貿易制度。

· 檢視並質疑你的成見

查一查你的退休基金是如何投資，你的產品是如何製造與丟棄處理，為何會有以你之名而開打的戰爭，你繳的稅被用到何處，誰完全避稅。你認為你跟……扯不上什麼關係嗎？你認為你不需要了解……嗎？你認為不可能改變……嗎？你認為你根本沒有時間去從事……嗎？請再想想。

· 受全球正義運動激發，並相信此運動

你不需要打每一場仗，因為有其他數百萬人跟你一起奮戰，最能激發你的運動就是你能最發揮力量的運動。這運動或許會歷經時日而有所變化，但你不需要跟你認出的每一件惡行奮戰，或是採取每一項另類選擇，一樣能夠做出貢獻。不是嚴謹的清教徒或完美主義

者，也同樣能從事有益的社會改革運動。有其他人在致力於取消債務、提倡乾淨能源、反石油公司貪腐和倡導和平的運動，你可以專注於最能激發你的議題，以及你覺得自己最能有效支持其他奮鬥者的運動。

· 相信行動主義：小貢獻，大影響

請想想波士頓茶葉黨 (Boston Tea Party)、婦女參政權運動、民權運動的靜坐抗議者……。你的每一項行動勝過沒有行動，一百萬人的小行動加起來就形成了改革的大行動，誠如索爾尼 (Rebecca Solnit) 在她的精彩著作《黑暗中的希望》(Hope in the Dark) 中所述：「殘酷總是存在，暴力總是存在，破壞總是存在，……，我們無法消除一切破壞蹂躪，但我們可以減輕它，限制它，削弱它的源頭與根基。這些就是勝利。」

· 再加把勁，擴展你的技巧

如果你已經反對戰爭三年或三個月，何不跟家人、友人、同事討論你的反戰觀點？何不首度投書報社，或參加祈禱會、抗議活動？你對選舉政治感到厭煩失望嗎？何不考慮投身直接民主運動？你對主流媒體感到失望嗎？何不去探索獨立媒體，或乾脆自己成立媒體？你覺得這些聽起來都沒什麼成效嗎？那就提出你的構想，再加把勁，擴展你的技巧，看看這些能使你變得更多麼坦然而自在。

國家圖書館出版品預行編目資料

新帝國遊戲：經濟殺手的祕密世界 / 史蒂芬·海雅特
(Steven Hiatt) 編 -- 李芳齡譯 -- 第一版 -- 臺北市：天下
雜誌, 2008.02

面：公分 -- (天下財經; 142)

譯自：A Game As Old As Empire : The Secret World of
Economic Hit Men And the Web of Global Corruption

ISBN 978-986-6759-60-4 (平裝)

1. 經濟犯罪 2. 國際企業 3. 經濟政策 4. 全球化
5. 個案研究

548.545

97002546

訂購天下雜誌圖書的四種辦法：

◎ 天下網路書店線上訂購：www.cwbook.com.tw

會員獨享：

1. 購書優惠價
2. 便利購書、配送到府服務
3. 定期新書資訊、天下雜誌網路群活動通知

◎ 在「書香花園」選購：

請至本公司專屬書店「書香花園」選購

地址：台北市建國北路二段6巷11號

電話：(02) 2506 - 1635

服務時間：週一至週五 上午8:30至晚上9:00

◎ 到書店選購：

請到全省各大連鎖書店及數百家書店選購

◎ 函購：

請以郵政劃撥、匯票、即期支票或現金袋，到郵局函購

天下雜誌劃撥帳戶：01895001 天下雜誌股份有限公司

* 優惠辦法：天下雜誌 GROUP 訂戶函購 8 折，一般讀者函購 9 折

* 讀者服務專線：(02) 2662-0332 (週一至週五上午9:00至下午5:30)

· 聆聽那些長期奮鬥者的故事
聆聽受苦者長期奮鬥的故事，看看你能採取什麼行動扶他們一把，然後再回到上文的
第一項指引：「了解你自己」。

懷抱希望，展望未來

在對抗帝國的行動中，我們從未感到無力。「經濟殺手」挺身而出，並不是為了求我們的原諒，而是期望我們採取行動。所幸，我們有可以學習、參與、教導及擴大的運動。我們的故事才剛開始，一個彼此連結的全球民間社會為我們提供了巨大的潛力，讓我們致力於深層改革，建立真正有利於全球共同福祉的制度。艾兒薇拉的夢想是全球人類共同的夢想，光是知道這一點，就足以為我們燃起希望。

新帝國遊戲

經濟殺手的祕密世界

A Game As Old As Empire

The Secret World of Economic Hit Men and the Web of Global Corruption

英文編者／史蒂芬·海雅特 (Steven Hiatt)

導讀／約翰·柏金斯 (John Perkins)

譯者／李芳齡

責任編輯／馮克芸

封面設計／聶永真

美術設計／陳則緯

發行人／殷允芃

出版部總編輯／金玉梅

出版者／天下雜誌股份有限公司

地址／台北市 104 南京東路二段 139 號 11 樓

讀者服務／(02) 2662-0332

傳真／(02) 2662-6048

天下雜誌 GROUP 網址／<http://www.cw.com.tw>

劃撥帳號／01895001 天下雜誌股份有限公司

法律顧問／台英國際商務法律事務所·羅明通律師

電腦排版／中原造像股份有限公司

印刷製版／中原造像股份有限公司

裝訂廠／政春實業有限公司

總經理／大和圖書有限公司 電話／(02) 8990-2588

出版日期／2008 年 2 月 27 日第一版第一次印行

／2008 年 8 月 28 日第一版第三次印行

定價／320 元

Copyright © 2007 Berrett-Koehler Publishers, Inc.

Published by arrangement with Berrett-Koehler Publishers

through Andrew Nurnberg Associates International Limited

Translation copyright © 2008 by Commonwealth Magazine Co, Ltd.

ALL RIGHTS RESERVED

書號：BCCF0142P

ISBN：978-986-6759-60-4 英文版 ISBN：978-1-57675-395-8

天下網路書店：<http://www.cwbook.com.tw>

本書如有缺頁、破損、裝訂錯誤，請寄回本公司調換