

知識天地

經貿利益與投票結盟：從聯合國大會投票看美國與中國之競爭

吳文欽助研究員（本院政治學研究所）
傅澤民博士候選人（南加州大學政治學系）
潘欣欣博士後研究員（臺灣大學政治學系）

一、前言

本文介紹我們如何使用聯合國大會決議案（resolution）的投票資料，發現冷戰結束後的美國外交遊說成效，受到中華人民共和國（以下簡稱中國）與其它國家經貿關係的加深而降低。我們的初步研究結果指出：當第三國和中國有較多的經貿往來、或者接受中國的經濟援助時，便更可能在中、美兩國有歧見的聯合國大會「重要投票案」（important votes）上，支持中國的立場。換言之，中國的經貿實力可以轉換成第三國抗拒美國外交遊說的籌碼。

二、國際關係研究視角下的中美競爭

當今國際關係學界對於美國和中國的競爭，多以兩國彼此經濟與軍事實力的消長為出發點，探討中國的崛起與美國霸權的衰落。例如《經濟學人》（The Economist 2011）便曾指出，中國在2010年時，已經在鋼鐵與能源使用、二氧化碳排放量、出口總額等方面超越美國，而且在2025年之前，中國的國內生產毛額以及軍事支出將超過美國。這種針對中美兩國國力消長變化的報導或研究，往往企圖透露一個訊息：在可預見的未來，崛起中的中國將在綜合國力上超越美國，成為新的世界強權，並和美國爭奪世界秩序的主導權。

儘管這樣的預測有其立論基礎，仍有尚待補足之處，特別是若中國未來會成為像冷戰時期的蘇聯一般，足以和美國爭霸的強權，那麼它在國際政治舞台上對於第三國外交政策影響力，也必須隨之上升，方能在國際政治上與第三國進行結盟，以對抗美國及其盟友所形成的政治聯盟。

如此看待中國崛起的理論思維，在2013年起中國籌設「亞洲建設發展銀行」（Asian Infrastructure Investment Bank, AIIB, 以下簡稱亞投行）與大力提倡「一帶一路」等作為所引起的討論，不謀而合。美國的盟友是否加入亞投行，始終是美國關切的焦點，甚至會被認為是中國利用亞投行來和以美國與日本為主的世界銀行與亞洲開發銀行分庭抗禮的指標。於是，中國在世界舞台上的崛起，不但會面臨如何和既有強權相處的課題，也必須思考如何和第三國互動，特別在和美國有歧見的時候，又該透過那些外交政策以尋求第三國的支持。

我們的研究便從這項理論思維出發，以聯合國大會的決議案為研究對象，分析美國和中國與第三國的經貿關係，如何影響第三國在中美有歧見時所採取的投票立場。由於聯合國是世界上涵蓋最廣的國際組織，其大會經常討論重要的國際關係議題，並對此提出決議。此外，中國國家主席習近平在2015年9月訪問聯合國，並在發展峰會的演說上宣布將成立「南南合作援助基金」，初期先投資20億美元以協助開發中國家，可知聯合國已成為中國重視的國際舞台，足以用來分析中國如何在其間與第三國互動，甚至和美國分庭抗禮。

三、聯合國大會投票與中美競爭

儘管美國作為國際政治的強權，並未能在每一次的聯合國大會決議案的投票中取得上風。相反地，由於冷戰以及1960年代以後「不結盟運動」的因素，使得美國在聯合國大會決議案投票時，絕大部分時候都屬於少數派，學界稱其為「孤獨的強權」（the lonely superpower）（Voeten 2004）。

圖1整理了聯合國會員國和美國在大會投票立場的一致程度。1960年代後，每年平均不到四成（1980年代更落至兩成以下）的國家和美國的投票立場一致（即圖中Mean所代表之曲線）。在1980年代後，中國與古巴和美國投票立場一致的比例，也始終低於兩成，僅有像英國這種美國的堅實盟友，投票立場和美國一致的比例高於

平均值。

另一方面，自1982年起，美國國務院每年出版報告，標記前一年對美國具有重要性的聯合國決議案。針對這些「重要投票案」(important votes)，國務院皆動員外交人員進行遊說它國以支持美國的立場，其中美國更是會採用一些外交資源，尤其是對外援助的增減，作為尋求支持的拉票工具(Carter and Stone 2015; Wang 1999)。

圖2比較了在「重要投票案」與「非重要投票案」中，每年聯合國大會各個會員國與中國和美國投票一致性的比例。在「非重要投票案」中，平均而言不到兩成的會員國會和美國的投票立場一致，而且中國和美國採一致立場的比例更低。不過，在「重要投票案」中，會員國支持美國立場的比例就明顯增加，往往高於兩成，有時候甚至高達四成。更值得注意的是，21世紀之後，中國和美國就這些美國認為重要的決議案中，很多時候是完全採取不同立場，顯示兩國在聯合國重要事務上的歧見漸增。

另一方面，學界近來也開始討論中國與日遽增的對外經貿實力，是否會增加它國在聯合國大會投票時與中國立場一致的程度。解釋這種投票立場趨同的理論基礎相當直觀：當兩國經貿利益糾葛越深時，在政策立場的差異就很難越大，因為政策立場差異將可能導致經貿利益的中斷，使得兩國各自的利益受損。Flores-Maci'as與Kreps(2013)延伸這項觀點，指出拉丁

美洲以及非洲國家在冷戰結束後，由於和中國的貿易往來的增加，使得它們在聯合國大會關於人權議題的決議案投票時，更容易和中國的立場一致。Strüver(2016)進一步延伸至人權以外的聯合國大會投票，指出除了經貿利益之外，兩國彼此政治制度的相似性、軍事以及外交的交流，都會加強外國和中國投票的一致性。

這些研究隱含了一個重要訊息：隨著中國在世界政治舞台上扮演角色越來越吃重的情況下，在聯合國大會中也會有越來越多的盟友，並可能在日後挑戰美國主導全球政治的地位。基於這項推論，我們結合上述兩塊分別針對美國與中國和聯合國大會投票的文獻，分析目前國際政治舞台上的中美競爭，是否已經拓展至聯合國大會。特別是上述這兩支文獻，有一個共通的盲點：在討論美國（或中國）和第三國是否在聯合國大會投票一致時，皆忽略中國（或美國）的立場。換句話說，在我們已經知道美國就「重要投票案」可能對於第三國的投票意向有影響力、而中國與第三國的經貿關係又會影響它們彼此投票一致的可能性時，前述研究並未考慮到當美國和中國立場不一致時，究竟是哪些因素影響第三國進行投票決策？透過研究第三國在這些中美有歧見的重要決議案上的投票選擇，便能勾勒出美國和中國在聯合國大會投票時的競爭關係。

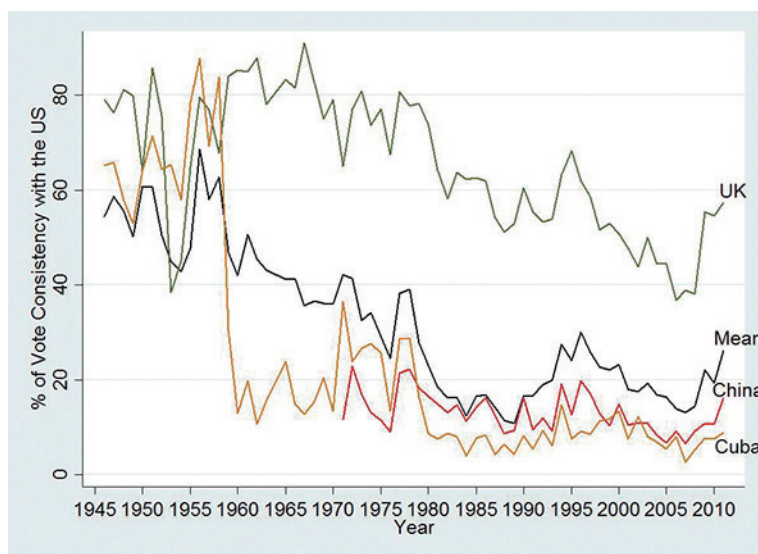


圖1：聯合國大會投票美國與其它國家投票立場一致性之比較
資料來源：Strezhnev and Voeten (2013)

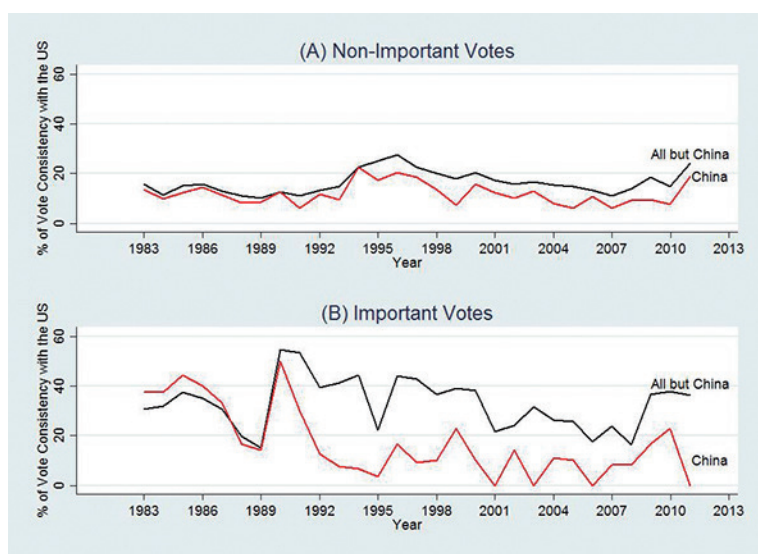


圖2：聯合國大會「重要投票」與「非重要投票」美國與其它國家立場一致性之比較
資料來源：Strezhnev and Voeten (2013)

附帶說明的是，在1990年至2009年聯合國大會的決議案中，總計有159場是美國認為重要、但是中國和美國完全採取相反立場的投票。這些決議案僅有一半是與人權議題有關，其它則包括了以巴衝突、核武擴散、以及軍備管制等，顯示中美兩國在國際議題上的歧見範圍並非僅侷限在人權領域。

在控制了第三國分別和中國、美國的貿易與外援關係、以及第三國本身的經濟發展與民主程度之後，我們的實證結果指出，當第三國和中國有較多的經貿往來、或者僅接受中國的經濟援助（而未接受美國援助時），更可能在中美兩國有歧見的「重要投票案」上，支持中國的立場。這項發現在不同的統計模型中皆相當穩健（robust）。

結論

我們的研究利用聯合國大會的投票資料，就中美兩國有歧見、但美國動用外交資源遊說第三國的決議案進行分析，發現中國和第三國的經貿關係的加深，使得第三國傾向支持中國的立場而和美國對立。這項發現揭示中美兩國在世界舞台上的競爭，會隨著中國和其它各國經貿關係的加深而更趨白熱化。

參考文獻

- Carter, David B., and Randall W. Stone. 2015. "Democracy and Multilateralism: The Case of Vote Buying in the UN General Assembly." *International Organization* 69(1): 1–33.
- Flores-Macías, Gustavo A., and Sarah E. Kreps. 2013. "The Foreign Policy Consequences of Trade: China's Commercial Relations with Africa and Latin America, 1992–2006." *Journal of Politics* 75(2): 357–71.
- Strezhnev, Anton, and Erik Voeten. 2013. "United Nations General Assembly Voting Data." <https://dataverse.harvard.edu/dataset.xhtml?persistentId=hdl:1902.1/12379>.
- Strüver, Georg. 2016. "What Friends Are Made of: Bilateral Linkages and Domestic Drivers of Foreign Policy Alignment with China." *Foreign Policy Analysis* 12(2): 170–91.
- The Economist. 2011. "The Dating Game." http://www.economist.com/blogs/dailychart/2010/12/save_date.
- Voeten, Erik. 2004. "Resisting the Lonely Superpower: Responses of States in the United Nations to U.S. Dominance." *Journal of Politics* 66(3): 729–54.
- Wang, T. Y. 1999. "U.S. Foreign Aid and UN Voting: An Analysis of Important Issues." *International Studies Quarterly* 43(1): 199–210.