獨裁者手冊 --- 對外援助

《獨裁者手冊》(The Dictator’s Handbook：Why Bad Behavior is Almost Always Good Politics)

作者：Bruce Bueno de Mesquita & Alastair Smith，王亦穹譯，遠流出版，2019。

讀後摘要及心得報告(12)

談到對外援助不外以下五個議題：對誰提供援助？提供什麼援助？提供多少援助？為什麼提供援助？援助的政治和經濟的結果如何？

首先，我們要了解民主體制的領導人也需要政策上的對內方案來回報龐大的支持者，對外援助時他的選擇其實不多，因為他必需屈從於支持者集團的意願。但是在對外政策方面就不會綁手綁腳了，他們的行事不會比那些獨裁者好多少。因此，我們如果以為富有的民主國家領導人去援助貧困國家，他就當然是好人，是在做善事，那就錯了！口號說得很好聽：「向那些奮力改善生活，從災難中復蘇或力求生活在民主自由中的貧困人民伸出援手，讓世界變得更美好。」然而，受援國的人民卻常常對援助者心懷怨恨。為什麼會這樣？原來援外的真相不是我們以為的。

飢餓兒童的影像總是令人心碎，不斷刺激著援外捐助行動。可是儲存糧食的技術早就有了，為什麼今天還有這麼多兒童要受飢荒之苦？你看看1972年尼日利亞王朝千百萬受旱災飢荒時，外國的援助機構為什麼感到反感？因為受援國的財政部長要求援助者繳納高額的關稅？理由是：「難道你們想讓我們皇上從外援中一無所得嗎？」還有一個理由我們看來也很荒謬：「首先，因飢餓導致的死亡在我們帝國已經存在了幾百年，這是每天都在發生且自然的事，沒有任何人曾對此說三道四。旱情來臨，土地乾涸，牲口死亡，農民挨餓，這再正常不過，符合自然規律和萬物的永恒秩序。因為沒有官員敢向最尊貴的陛下報告說有人死於飢餓，所以我們怎麼會知道北方有非同尋常的飢荒？」其實我們不該感到意外，因為統治者要餵飽他的支持者，再餵飽自己，誰會去管人民？

更不幸的是，儘管援救組織付出努力和善心，在救援行動中卻受到了受援國政府很大的干擾，還有，受援國政府侵占救援資金、挪作他用的例子也是層出不窮。援助機構被矇蔽了嗎，可是為什麼他們還是不停止，繼續提供援助款？肯亞一位理想主義官員吉松戈被新上任的總統(競選時以反貪腐作為口號)任命為抓貪腐的最高負責人。當時國際貨幣基金提供了肯亞2億5280萬美元的貸款，他很快發現他領導的部門功能是掩護腐敗而不是清除腐敗，腐敗行為連總統也涉入其中。於是他收集了很多錄音證據後逃到了英國，並向國際機構和銀行舉報，他還不是唯一指控肯亞腐敗問題的人。結果他的證據被人無視，世銀也沒有採取任何動作，反而是他自己被國際金融界迴避、在會議上被人排擠，現在只能靠演講和當顧問維生。吉松戈正是因為「做正確的事」結果卻打破了飯碗，終結了自己的仕途。

援助機構會天真到不明白他們的資金遭到別用嗎？我們看看美國國際開發署的另一個目標就明白了，那就是：「增進美國外交政策的利益」。1963年肯亞的第一位總統肯雅塔說的演講中反而說得明白：「外國援助無非是受援國承諾將配合援助國換來的。」他說，我們想要來自任何人的援助，但不會接受任何人的約束。如果外國援助會把我們綁住，就像馬被繮繩套住一樣，那我們不打算接受任何這樣的援助。政治邏輯告訴我們，當來自民主國家的援助者需要獲得受援國某些支持時，會很樂意對盜用和腐敗行為睜一隻眼閉一隻眼。美國在十年間對利比利亞援助了5億美元，獲得的回報是在國際問題(如伊朗、利比亞)上得到了利比利亞極大的支持，從未動搖，且保護了美國所有的利益，所以利比利亞的多伊總統雖然是惡魔，美國也必須忍受。

真相就是，對外援助交易是有自己的邏輯的。援助的主要目的毫無疑問不是為了減輕受援國的貧困或慘境，它的目標是符合援助國本國選民的意願，使其現任的領導人能連任。如果有大量援助給了腐敗的受援國政府，其實是有意為之的，並非出於偶然或無知。因為這些受援國政府會執行出賣本國人民以換取自己政治利益的政策，而這些政策正是援助國想要得到的。許多善良的人們推動對外援助，自以為幫助窮人生活得更好些(可是實質上反而為他們帶來傷害)，其實只是自我感覺良好！

如果援助確實幫助到了窮人，我們應該看到受援國的人民很感激和尊敬援助國。可是事實與此天差地別。皮優研究中心在2002年曾對42個國家展開了一項民意調查，結果發現接受美援最多的巴基斯坦和埃及人民反而比受援少很多的其他國家人民更仇視美國。表明的就是：對外援助有自己的邏輯。援助的主要目的毫無疑問「不是」為了減輕受援助國人民的貧困，它的目的反而是要有利於援助國本身，援助國才會願意提供援助來換取。

對外援助本質上是一種交易，因為雙方都有對方珍視的東西可以互相給與。書中再以美國近期對土耳其、埃及、巴基斯坦、尼泊爾、印度的援助為例，分析「誰願意提供多少金援給誰」。作者也曾對美國以及世界上其他富裕的民主國家(即經濟合作發展組織成員國)的對外援助進行過詳細的統計學分析，證實了聯盟規模、獲得援助的機率以及援助金額這三者間的關係。聯盟的規模並不是決定誰能獲得援助和別人願意花多少錢來收買政策讓步的唯一因素，問題的重要性，也就是政策讓步有多大價值也是決定援助金額的重要因素。當然，同樣1美元對窮國的意義比富國大也是考慮在內的。因此，對外援助並非出於利他主義，而是用援助來換取(收買)受援國做出貿易方面的讓步或採取親援助國的意識型態或政策。美國不是常以停止援助來要脅受援國家配合美國的外交政策嗎？這也讓我們想到台灣不論何黨執政，為什麼總是甩不掉的「金錢(凱子)外交」，還真是一語道破！

各種案例一再證明了以下的事實：把援助用來換取政策妥協，在目的性和數量上遠遠超過用於減輕貧困和苦難。政治的生存法則總是壓倒慈善，歷史的記錄已經證明了，「外援」對於減輕貧困和促進經濟增長方面是毫無建樹的。聯合國安理會有5個常任理事國，10個非常任理事國。非常任理事國由選舉產生，任期二年不得連任，能夠選上不但非常光榮而且很有價值。不幸的是，它的價值是有代價的 --- 反而為許多當選理事國國家的人民帶來了苦難。分析顯示，平均來看當選理事國比情況相當的國家經濟發展更慢，約低1.2%，如加上二年無資格期就要低3.5%，幾乎每年低1%。不但如此，而且還變得更不民主，對新聞自由的鉗制也更嚴厲，事實顯示愈是獨裁的國家受害愈大。奇怪吧？為什麼？因為安理會成員國對全球政策方面更有發言權，而他們更傾向於出售這種影響力病獲得更多的援助，從而導致了更糟經濟表現。直白一點說就是：「援助提供了避免改革的一條輕鬆出路」，在本書中作者舉出了實例加以解說。

外國的援助不是沒有成功過。二戰後美國的馬歇爾計劃主要援助的是西歐民主國家的經濟災難，也確實促進了受援國的經濟增長。然而二十世紀六十年代之後大約每十年援助國就會發起新的援助行動，只是除了幫助獨裁者鞏固權力和鉗制自由之外，幾乎沒有證據表明更接近目標，因為貧困繼續存在。倡導外援者提出有些非政府組織已經證明它們在基本醫療保健、基礎教育、供電、掘井和提供小額貸款等方面得到了成功，作者認為這反而證明援助計劃從根本上是失敗的。作者前面已經指出，獨裁者本來就願意在這些方面投入資源來幫助自己徵稅，現在既然有人幫忙了，他就可以把原本要投入的錢拿去鞏固自己的政治權位，和加強核心支持者的忠誠度。也就是說，受援國政府能夠非常老到的把援助資金轉化為自己想要的，而不是援助方希望的效果。書中再舉了肯亞協助粉刷教室、緬甸颶風救災、印度海嘯之後為斯里蘭卡提供救援、巴基斯坦洪災等案例說明外援脫節、離譜的實際運作狀況。

國際社會的一貫做法就是直接丟錢給受援國，說法是：當地人更了解如何解決自己的問題。沒錯，知道如何解決本地的問題和有意願去做是兩碼子事。這樣的做法應該停止，或許應該把錢託管給第三方，達到原訂目標時才撥錢的「報酬託管」模式。當然這種模式實際運作時也會遇到很多執行上的問題，但總比知道一定會失敗的政策好。

民主國家尤其是美國，常常聲稱為了幫助其他國家民主化而將經濟援助和軍事干預合法化，但幾乎沒有證據表明這樣做確實促進了民主。二戰後的日本和德國是唯二成功的例子，以後一個例子也沒有。美國雖然宣稱要在世界上推廣民主，然而一旦其他國家以所謂民主方式選出的領導人執行的是美國選民不喜歡的政策，美國總統對他們可是一點都不手軟。例如：剛果的第一位民選總統因為他的反殖民政策和親蘇，當選半年就被謀殺，背後正是美國和比利時的合謀。繼任者既不是民主選出的也不親蘇，且很願意為了錢被美國收買。其他的例子還有夏威夷女王、多明尼加、智利、伊朗、巴勒斯坦、海灣國家……等等。

無數的案例說明了民主領導人青睞順服的外國政權甚于民主政權。民主干預主義者儘管聲稱使用武力的目的是追求民主化，可是實際上的作為卻是削弱目標國的民主，因為收買獨裁國順從自己政策的成本比較低。所謂的民主是他的選民的民意，因為一個任期間很短，「長期」對他們來說就是下一次的選舉，根本沒有人會考慮10年、20年，因為那是別人的事。例如，人民想要便宜的汽油，領導人就要從全世界去找到便宜的汽油，那會管別國人的死活，如果你不願意做，自然會被願意做的人取代。作者之一曾在課堂上問學生是否希望政府去幫助非洲尼日利亞的窮人？幾乎每個人都表示希望。可是再問是否願意政府減少用來幫助他們的學生低利貸款的經費，拿去幫助世界上的窮人時，就沒有人願意了。事實就是：「每個人當然都是願意幫助窮人的，只要花的不是自己的錢」！

對外援助正是收買受援國影響力和政策的手段。其實，富國領導人並不是壞人，他們也只不過是在做保住自己的權位的事，推行對他的選民有利的政策，我們也不該抱怨太多，這不就是「民主」嗎？