

國家資本主義與拉丁美洲外資徵收的成因*

李佳怡

新加坡南洋理工大學拉惹勒南國際關係學院
助理教授

蔡宗漢

國立政治大學政治學系
助理教授

摘要

作為國家資本主義的典型代表區域，拉丁美洲在這二十多年間發生不少政府介入市場的行為，尤其表現在外資的強制徵收上。本文探究拉丁美洲國家外資徵收的原因，並特別關注國內政治及制度的影響。國家資本主義的一項特色在於，政府介入經濟活動是為了達到其政治目的，本文認為此政治目的即是國家領導者要鞏固其統治權力。奠基於理性選擇理論與政治生存的概念，本文認為當領導者面對較大的制度限制時，愈可能採取徵收外資的手段。此外，根據既有關於外資徵收的理論，非民主國家和石油盛產國比較有可能徵收外資。為驗證上述研究假設，本文使用1980年至2008年拉丁美洲18個國家外資徵收的資料，以多層次卜瓦松模型和多層次二元勝算對數模型進行統計分析。分析結果顯示，當領導者受到的制度限制程度愈高，徵收愈可能發生，此外，民主國家較不易徵收外資，而石油產量高的國家較易徵收外資。本文亦討論委內瑞拉和巴西兩個個案，發現對總統的行政限制造成了兩國徵收政策的不同，此個案討論同樣驗證本文的理論。

關鍵詞：國家資本主義、拉丁美洲、對外直接投資、徵收、理性選擇理論、政治生存、政治制度

*本文初稿發表於「國家資本主義研討會系列之一：國家在市場中的行為」，國立政治大學國際關係研究中心中國社會暨經濟研究所主辦，2014年5月30日。作者感謝會議評論人政治大學外交學系張文揚教授、國際關係研究中心柯玉枝研究員與劉致賢研究員、政治學系蔡中民教授，以及諸多會議參與人給予寶貴之建議。作者亦感謝政治大學政治學系蘇彥斌教授提供之意見。作者特別感謝兩位期刊匿名審查人的意見與指正以及期刊助理的校對，惟論文中有任何疏漏或錯誤概由作者負責。此外，作者感謝安家萱、蘇子芸在文章編輯上提供的協助。最後，本文初稿為作者李佳怡擔任中央研究院政治學研究所博士後研究員時撰寫，在此感謝該單位於撰寫時提供的協助。

State Capitalism and FDI Expropriation in Latin America

Chia-yi Lee

Assistant Professor

S. Rajaratnam School of International Studies (RSIS)

Nanyang Technological University, Singapore.

Tsung-han Tsai

Assistant Professor

Department of Political Science

National Chengchi University

Abstract

This article focuses on state capitalism in Latin America and examines what causes the expropriation of foreign direct investment (FDI) in this region. We argue that leaders' political survival concern affects FDI expropriation in Latin American countries. Specifically, when leaders sense a higher level of political constraints and political insecurity, they are more likely to take unilateral action, i.e. expropriating FDI. This argument illustrates one important feature of state capitalism: governments utilize markets to serve political goals. We conduct a data analysis of expropriation in 18 Latin American countries from 1980 to 2008, and the results show that leaders are more likely to expropriate when they confront stronger executive constraints. The results also confirm the findings in the literature that democratic regimes expropriate less and that oil-producing countries expropriate more. The study on Venezuela and Brazil also supports our main argument.

Keywords: state capitalism, Latin America, foreign direct investment, expropriation, rational choice theory, political survival, political institutions

壹、前言

最近二三十年來，我們觀察到世界上某些資本主義國家積極地介入經濟活動，此種由國家控制或主導經濟活動的經濟體制被稱為「國家資本主義」(state capitalism)。國家資本主義的其中一項重要特徵是在政治因素的考量下將重要產業國有化，尤其是能源產業，此舉不僅能增加政府的收入，亦象徵著政府對於經濟決策權的控制。在拉丁美洲，徵收外來直接投資 (foreign direct investment，之後簡稱外資) 是國家資本主義行為的一種展現。¹在 1970 年代，外資對此區域的經濟發展具有相當程度的重要性，然而，在拉丁美洲國家逐漸邁入民主化後，許多政治人物或學者大力鼓吹拉丁美洲國家應擺脫過去對於資本主義大國的依賴，故近二十多年來，該區域發生多起外資徵收的事件。本文從理性選擇理論 (rational choice theory) 的架構討論拉丁美洲國家資本主義背後的政治因素，並解釋外資徵收的原因。

本文認為領導者決策背後最重要的動機是其政治生存 (political survival)，更具體地說即是其統治權的鞏固。²當領導者身處的政治環境對其有較大的限制時，包含來自於政治制度的限制以及其他政治勢力的反對，面對這些可能危及其統治權的威脅，領導者會採取非常手段並藉此取得政治上的優勢。徵收外資對於領導者而言不僅能夠帶來經濟上的收益，更象徵著領導者對內和對外權力的施展，因此，拉丁美洲國家外資徵收這項行為具有諸多政治方面的利益考量，藉此國家領導者可鞏固其統治權。故本文認為在拉丁美洲國家當領導者權力受限愈大時、愈有可能徵收外資。此外，根據外資研究的文獻，民主國家較能吸引外資企業進入投資，因為理論上民主國家較不會任意徵收外資，因而能降低外資企業所面臨的政治風險。本文將此理論擴展至拉丁美洲國家，認為在拉丁美洲國家民主程度和外資徵收次數存在反向的關係。除了政治體制對外資徵收的影響，既有文獻也討論到自然資源與外資徵收的正向關係，奠基於這些文獻，本文亦認為在拉丁美洲國家石油產量和外資徵收有正相關。

為驗證前述三個理論假設，本文使用拉丁美洲國家外資徵收的資料，從比較的觀

¹本文主要使用徵收 (expropriation) 一詞，但徵收不僅是狹義地指涉將私人財產納為國有，也可以廣義地包含以下行為：國有化 (nationalization)、強制撤資 (forced divestment)、強制出售 (forced sale)、重議合約 (contract renegotiation)、增稅 (tax increase) 等。

²Bueno de Mesquita 等人 (2003) 從資源分配的角度討論領導者在不同政治體制下，如何利用政策產出獲得政治支持並鞏固其統治權。本文同樣討論領導者的政治生存，但關心的焦點是領導者政治與經濟資源的取得。

點進行統計分析。分析結果顯示民主程度對外資徵收有負向效果，但是行政限制程度及石油產量對外資徵收有正向的影響，意謂在拉丁美洲國家中，雖然民主制度可能牽制著政府並防止其徵收行為，但是若這個國家的政府首長對內受到較多決策限制、或是有較多的自然資源時，往往會訴諸非常手段而徵收外資。根據一些拉丁美洲國家的案例顯示，徵收外資雖有可能受到國會反對或是外國政府譴責，但實行徵收政策的領導人往往反能因此提高其聲望，這不僅驗證本文的理論，更符合了國家資本主義的一項重要特徵——國家對經濟活動的主導是為了達到其政治目的。

本文從國家資本主義的視角看待拉丁美洲國家的外資徵收行為，並從理性選擇理論的架構提出領導者的政治生存為拉丁美洲國家資本主義背後的政治因素。在理論上對於既有國際政治經濟學（international political economy，之後簡稱國政經）及區域研究的文獻都具有貢獻。國政經的文獻常討論國家內部政治因素如何影響對外經濟政策，一國政府對於外資的態度與政策即是一重要課題。雖然外資研究的文獻為數眾多，但是對於外資徵收這項行為的研究仍屬少數，本文聚焦於國家內部政治限制對於外資徵收的影響，可補足此一文獻。此外，區域研究中關於拉丁美洲的量化研究仍屬少數，本文應用跨國資料來分析拉丁美洲國家，並同時討論幾個顯著的個案，對於拉丁美洲區域研究的文獻亦具有貢獻。

本文的架構如下，第二節回顧國家資本主義的相關文獻並討論拉丁美洲的特殊性。第三節是本文重心，不僅檢閱既有關於外資和外資徵收的文獻，並從國家資本主義的視角出發探討拉丁美洲國家徵收外資的成因，同時也提出本文的主要研究假設。第四節是研究設計和實證結果，包含兩個個案討論，而第五節為結論。

貳、拉丁美洲的國家資本主義

此節首先回顧文獻中對國家資本主義的定義、特徵及其背後的動機，其次說明拉丁美洲國家的特殊性以及其對於國家資本主義與外資徵收研究提供的重要意涵。

一、國家資本主義的概念

根據德國社會學家 Friedrich Pollock (1941) 早期的定義，國家資本主義是相對於私人資本主義 (private capitalism) 的一個概念，在施行國家資本主義的國家裡，市場功能是由國家介入和掌控，在此過程中，國家會使用不同的手段來管理和協調生產及消費行為。這個定義似乎跟共產主義 (communism) 或社會主義 (socialism) 的概念相當類似，但是根據 Gabriel、Resnick 與 Wolff (2008) 的解釋，共產主義的一項重要特徵是生產者和盈餘 (surplus) 的分配者是一致的。然而，很明顯地，在外界認為的共產主義或社會主義的國家中，生產盈餘的剝削和分配還是由國家主導，所以他們認為過去的蘇聯和東歐國家應屬國家資本主義而非共產主義，而中國則是從國家封建主義 (feudalism) 轉向國家資本主義。

在蘇聯解體後，許多人認為這代表了西方式市場經濟和私人資本主義的勝利，許多新興工業化國家也擁抱自由市場的價值。但是近幾年來，國家資本主義在國際上似乎有復甦的跡象。Bremmer (2009) 認為在歷經了全球金融危機和經濟不景氣後，近年來市場經濟加速消退而國家資本主義則再起，而國家資本主義的特色是國家在經濟活動中扮演主導的角色 (leading role)。他同時也提到國家資本主義有四個主要行為者：國家石油公司 (national oil corporations)、國有企業 (state-owned enterprises)、私有國家級冠軍企業 (privately owned national champions)、及主權基金 (sovereign wealth funds)。以上述四個行為者而言，至少有三個是由政府擔任主導角色，例如在石油盛產國，政府利用國有石油公司來控制石油開採並將收益挹注國庫就是國家資本主義的一個展現。

除了直接建立國有企業之外，政府將民營公司國有化的行為也是值得關注的，特別在開發中國家國內的資金一般相當缺乏，因此外資及跨國企業 (multinational corporations) 對於國內經濟發展具有根本的重要性。前曾提及，國家資本主義傾向將經濟活動由國家主導並降低市場經濟的力量，而國家主導經濟活動可從不同層面觀察，其中政府徵收外資就是一項明顯的國家資本主義行為，可惜的是外資徵收行為在國家資本主義的文獻中卻鮮少被討論。

此外，根據 Bremmer (2009) 的定義，國家資本主義的重點不僅在於政府介入市

場的作為，還有其背後的動機與目的。Bremmer 認為這動機與目的往往是政治性的，即政府介入經濟活動是為了獲得政治上的利益，但他卻沒有具體說明此政治利益為何。本文聚焦在拉丁美洲外資徵收這項國家資本主義行為，從國家領導者面對的制度限制出發，探討其徵收外資背後的政治因素。

二、拉丁美洲的特殊性

在比較政治或國政經的研究中，拉丁美洲常被指出具有其獨特性，因此專注於研究拉丁美洲能夠提供理論與實務上的貢獻。究其原因，包含以下幾點：首先，拉丁美洲總共包含 34 個地處在加勒比海、中美洲、及南美洲的國家。³儘管國家間存在著差異，但和其他各大洲相較，拉丁美洲國家在語言、文化、殖民背景、經濟發展、及政治體制的相似度相對較高，且又不似北美洲或亞洲存在著區域霸權，因此將拉丁美洲國家群聚起來分析具有其合理性。其次，拉丁美洲各國經歷了多次民主化與民主垮台，其政體的更迭提供了豐富的變異性（variation），以便政治學者進行實證研究。

再者，拉丁美洲國家皆為開發中國家，且外資在其經濟發展中扮演相當重要的角色，因此當研究外資相關議題時拉丁美洲往往是最理想的區域，例如，Garland 與 Biglaiser（2009）分析選舉制度在 16 個拉丁美洲國家對外資流入的影響；Biglaiser 與 Staats（2010）訪問在拉丁美洲投資的美國公司，直接從投資者的角度來分析哪些政治制度會較吸引外商；在另一篇文章中，他們亦討論司法強度（judicial strength）和法治（rule of law）的程度如何幫助拉丁美洲國家吸引外資（Staats and Biglaiser, 2012）。這些研究皆顯示拉丁美洲對於外資研究的重要性。最後，在政治制度上，拉丁美洲國家多為總統制，相較於內閣制的行政首長其決策必須有國會多數的支持，總統制下的最高行政首長——總統——掌握不同形式的行政命令發佈權，因此許多決策可以不需透過國會而直接發佈或執行，這種制度往往讓外資徵收較有可能也相對容易發生。⁴

本文聚焦於拉丁美洲政府徵收外資的行為，因為外資徵收不僅是國家資本主義的一項重要特徵，在拉丁美洲更別具意義。國家資本主義可顯現於對內經濟的操控，亦可是對外主權宣示的展現。在國際關係中的依賴理論（dependency theory）和世界體

³然而，學術界對於拉丁美洲的定義至今仍存在爭論，因此在分析拉丁美洲國家時，多數研究會排除英語系國家（如牙買加和圭亞那）和一些缺乏總體資料的小國，因此多半包含約 16 至 20 個國家。

⁴例如在 1960 至 1970 年代，多數的外資徵收例子都發生在以總統制為主的非洲國家（Kobrin, 1984）。

系論 (world system theory) 強調中心國家對於邊陲國家的控制剝削，此種剝削關係阻礙了邊陲國家的經濟和政治發展，因此邊陲國家應致力於脫離此種依賴關係，而拉丁美洲正是此二理論所關注的焦點 (Frank, 1969; Wallerstein, 1974)。基於經濟發展的需要，拉丁美洲自 1970 年代起大量接收外資，尤其是來自於美國的投資。然而因為國家資本主義的興起，再加上民族主義的抬頭，拉丁美洲國家亟欲擺脫此種經濟依賴，這也使得徵收外資成為領導者可訴諸的手段。

早期的外資徵收事件多發生於非洲新興獨立國家，但拉丁美洲則是近二三十年來外資徵收最惡名昭彰的地區。委內瑞拉總統查維斯 (Hugo Chávez) 自 1998 年上任來即進行一連串的石油國有化政策，特別是在 2006 年將兩大油田從外資手中據為己有，此舉雖然引發美國政府的不滿，但卻提升了查維斯的國內聲望。玻利維亞前總統德洛薩達 (Gonzalo Sánchez de Lozada) 於 2003 年計劃授權外商公司開採該國天然氣，此民營化計劃遭到民眾強烈反對甚至抗爭，成為著名的玻利維亞天然氣抗爭事件 (Bolivian Gas Conflict)，德洛薩達也因此辭職下台，而玻利維亞天然氣抗爭事件也是促使 2006 上任的莫拉萊斯 (Evo Morales) 總統將該國的天然氣產業實行國有化的原因之一。最近的例子是 2012 年阿根廷政府將該國最大的能源公司 YPF 國有化，YPF 是隸屬於西班牙國家石油公司 (Repsol S.A.) 的子公司。這些例子在在顯示了以拉丁美洲這個區域做為研究外資徵收的適切性。

參、外資徵收的原因

本節將焦點放在外資徵收這個國家資本主義行為，討論何種因素會引發此種事件，除了從既有文獻的理論來推論到拉丁美洲，本文並根據拉丁美洲政治的特色提出研究假設。以下第一小節將討論影響外資流入的政治因素，接著探討外資徵收發生的成因。第二小節闡述國家領導者如何因為所受到的政治限制而影響其外資徵收的行為。

一、外資和外資徵收的決定因素

在研究外資的文獻中，一直存在著關於民主程度如何影響外資的辯論。其中一派的說法純粹以收益極大化的觀點考量，認為外商公司可能會較偏好投資在非民主國家，

因為非民主國家往往可以規避繁複的程序、能以較彈性的方式提供給外商公司有利的投資環境、並且較容易以低廉的工資僱用勞工（Haggard, 1990; Li and Resnick, 2003; Rodrik, 1999）。例如，一個威權政府可以大刀闊斧地徵收土地提供外資建造廠房，讓外商公司能夠快速地開始營運，但土地的徵收在民主國家就必須經過層層的行政關卡與法律規範，而且必須避免引起民眾的反彈。然而，另一派的說法認為儘管非民主國家能夠提供初期的便利，外來投資者所關心的還是一旦資本投入後是否能夠穩定地發展經營，基於此點，多數的經驗研究文獻發現民主國家較能吸引外資。

Li 與 Resnick（2003）認為民主對外來投資者有利也有弊，如前所述，民主國家對於政府的限制（constraints on the government）較多、缺少彈性，外商公司因此面臨較多法規或是手續上的不便；但是民主國家較重視財產權的保護（property rights protection），不會任意地剝奪或徵收外國人資產，這對將大量資金投注在當地的外商公司相當重要。Jensen（2003）也認為民主國家較能吸引外資，因為民主國家對於行政首長的約束（executive constraints）較高，因此他們無法恣意地背棄合約（renege on the contract）或剝奪外商的財產權。上述兩篇文章的研究假設獲得經驗證據的支持。根據這些文獻及發現，我們可以推論外資徵收較易發生於非民主國家，因為相對於民主政府而言，威權政府較不受法治約束，因此較有可能輕易地毀棄承諾、將外資據為己有。

國外文獻對於外來直接投資者在投資地主國所面臨來自政治事件或政治動亂的風險稱為政治風險（political risks），政治風險包含不同的類型，如最直接的暴力風險（violence risks）、⁵移轉風險（transfer risk）、⁶及本文所探討的徵收風險（expropriation risks）（Jensen and Young, 2008）。除了政體和顯而易見的政治暴力（political violence）如戰爭之外，亦有許多因素會影響一國的政治風險。Jensen 與 Johnston（2011）發現自然資源盛產國家有較高的政治風險，其原因在於開採自然資源的獲利豐厚，資源盛產國因此不需太在意其在國際間和外來投資者間的聲譽

⁵2014年5月在越南發生排華暴動，台商受到相當嚴重的暴力攻擊並造成某些台商考慮撤資的事件即顯示了暴力對於外資的深切影響（新頭殼，2014）。文獻上亦顯示不同類型的政治暴力會對外資有負向影響，例如：Jensen 與 Young（2008）發現內戰（civil wars）和國家之間的戰爭（interstate wars）會增加政治風險；Li（2006）則發現對外戰爭會降低外資的流入；Lee（2015）發現恐怖攻擊事件會遏止外資，但美國反恐援助有助於減緩此負向影響；國內學者邱奕宏（2013）亦發現一國的軍事衝突會降低美國在當地的對外投資，但是僅影響較易受到波及的製造業。

⁶轉移風險指的是外商將金錢轉出國所可能遇到的風險。

(reputation)。拉丁美洲有為數不少的國家是石油生產國，許多外資徵收亦發生在石油產業，如前述查維斯國有化外國石油公司和莫拉萊斯國有化石油及天然氣產業，因此本文認為石油產量與外資徵收在拉丁美洲有正相關。

儘管理論上涉及外資徵收的可能性，上述文獻所關注的焦點仍是外資的多寡或是政治風險的討論，直接討論外資徵收的原因或特徵的文獻仍屬少數。Stephen Kobrin 與 David Jodice 是最早以實證資料研究外資徵收的學者。Kobrin (1980; 1984) 發現外資徵收多發生於基礎建設業、銀行業、或是自然資源產業，且高峰期在 1960 年代至 1970 中期；Jodice (1980) 則發現中東國家和非洲國家較易徵收外資。Minor (1994) 將 Kobrin 的資料更新至 1980 年代，並發現外資徵收的確在 1970 年代中期後漸趨式微。⁷Li (2009a) 則直接探討政體對外資徵收的影響，他認為一般而言非民主國家較易徵收外資，但是不論在何種政體，外資徵收常發生於當領導者有不安全感 (sense of insecurity) 時，因為這些徵收來的外資是一筆意外之財 (windfalls)，徵收外資這個行為本身也代表了領導者對於經濟政策有著絕對的影響力，這些都可用來宣示或鞏固自己的權力。這種不安全感對於民主國家和威權國家的領導者會以不同的面貌呈現，在民主國家中，若過去領導者的更迭一向頻繁，現任者會較有危機意識進而較可能徵收外資；在威權國家中，若領導者在位時間愈短會感到愈不安全，並較可能徵收外資。

二、政治制度限制與外資徵收

在民主國家中，許多政府決策需要立法通過，外資徵收雖然也屬於政府政策的一種，但它往往是由國家最高行政首長以行政命令 (executive orders or decrees) 的方式發佈。這是因為行政命令屬於總統的立法權，以行政命令執行政策可以規避立法程序、避免與其他政治勢力的協商，命令頒布後可以由行政部門直接執行，是行政首長權力中很重要的一部份。以行政命令的方式徵收外資在以總統制為主的拉丁美洲國家相當常見，例如：1978 年哥斯大黎加發佈徵收命令將一外資公司的資產據為國有；墨西哥政府在 1982 年以行政命令的方式徵收所有私人銀行；玻利維亞總統莫拉萊斯自 2006 年上任以來一連串的徵收政策都以命令方式進行；委內瑞拉總統查維斯也都是用突然

⁷但是當資料更新至千禧年之後，事實上外資徵收似有復甦的跡象，且都發生在拉丁美洲國家。

發佈命令的方式將石油產業國有化。⁸因此，在討論拉丁美洲國家領導人徵收外資的行為時，本文將總統發佈行政命令的時機和條件考慮進來，而這部分也是關於外資或外資徵收的文獻鮮少觸及的。

在探討行政立法關係與總統權力的研究中，對於總統在何種情況下會採取行政命令的手段主要有兩個理論：單邊行動理論（unilateral action theory）與代理理論（delegation theory）。單邊行動理論認為總統會發佈行政命令是因為政治環境對其是不利的，特別是國會對總統有敵意的時候，在此情況下，總統較難透過國會來施展其意志，因此常會單方面地以行政命令來貫徹政策（Gleiber and Shull, 1992; Krause and Cohen, 1997; Mayer, 1999; Moe and Howell, 1999）。而代理理論的邏輯和單邊行動理論可說是大致相反，這派理論認為總統在國會中有較高的政治支持度或行政立法機關的政策偏好較一致的情況下較可能使用行政命令，因為國會不否決總統的行政命令，表示行政命令是由國會委任的，因此有更大的正當性可發佈行政命令（Epstein and O'Halloran, 1999; Kiewiet and McCubbins, 1991; McCubbins, Noll, and Weingast, 1987; 1989）。

Cox 與 Morgenstern（2002）應用單邊行動理論解釋拉丁美洲國家的行政與立法關係，他們認為當總統相對於國會在政治上較為弱勢時，會較依賴諸如行政命令之類的總統權力以執行政策或獲取其他資源來強化其權力。⁹另一方面，Carey 與 Shugart（1998）認為拉丁美洲各國總統的行政命令權，不論在權力擴張或是在權力執行方面，皆相當程度地展現代理理論的論述，即是在國會的默許之下進行的。雖然兩者的辯論未決，但本文以理性選擇的架構結合外資徵收的文獻與拉丁美洲關於行政立法關係的研究，認為單邊行動理論的邏輯較能解釋拉丁美洲國家外資徵收行為。

從領導者政治生存的觀點來看，本文認為拉丁美洲外資徵收的原因乃是領導者為了鞏固其統治權，這解釋了拉丁美洲國家資本主義背後的政治因素。首先，領導者根據政治制度的設計，會預測制度可能帶來的制衡作用。例如：當立法部門相對於行政部門掌握較大的憲政權力時，行政部門會策略性地減少與立法部門協商的機會。其次，

⁸值得注意的是，這裡關於以行政命令方式徵收外資的討論並不表示所有徵收案都是由命令方式通過，若徵收案可獲得國會多數支持且時間壓力較小時，決策者也許會偏好由國會立法的方式著手以獲得更高的正當性，例如前述阿根廷政府在 2012 年徵收該國最大石油和天然氣公司 YPF，是國會壓倒性地通過法案，並由總統費南德茲（Cristina Fernández de Kirchner）簽署發佈。

⁹相對地，單邊行動理論也意謂著當總統在國會掌握多數的支持時，比較不會單方面地發佈行政命令，而是經由國會立法制定政策。

當領導者在政治上面對較多的反對力量時，包含派系、政黨、以及其他政治勢力，領導者對其統治權的存續會感受到相當程度的不安全感。最後，當領導者認為其統治權受到威脅時，會尋求其他資源來強化其權力。

根據 Li (2009a) 的論述，當領導者有明確的不安全感時，較有可能徵收外資以維繫其權力。本文認為領導者會感受到的不安全感相當程度來自於政治制度的限制，政治制度的設計對領導者可能存在著制衡的作用，當行政制衡程度愈高、領導者會預期其權力受到的限制愈大，而領導者也會因此想藉由徵收外資等特殊手段來強化其經濟上與政治上的權力。對拉丁美洲國家而言，外資徵收明顯地能夠為政府或領導者帶來經濟上的收益，而這些經濟上的收益可能是獲取政治支持的重要資源。除此之外，外資徵收亦象徵著領導者對內和對外權力的施展，賦有重要的政治意涵，特別是當這些國有化政策執行後受到政治精英或一般民眾的支持時，這些支持會是國家領導者鞏固其統治權的關鍵因素。據此推論，在拉丁美洲國家當領導者受到國內政治制度制衡愈大時，外資徵收就愈可能發生，這是因為領導者體會到政治不安全感並想強化其權力的一種展現，尤其徵收外資的行為常可增強領導者的民意支持度，在民意與金援的雙料加持下，領導者得以和國會或其他政治勢力相抗衡。

這裡所謂的政治制度限制或行政制衡是一個廣義的概念，指涉的是政治制度對最高行政首長決策權的限制，特別是形式上的制度安排與制度產生的政治勢力分佈兩者結合所產生的影響，前者如國會的立法程序和反覆議 (override)，而後者包含派系、政黨、以及政治聯盟。這裡有兩點要特別說明，第一，就制度設計而言，民主國家的行政首長受到制衡的程度較非民主國家為高，但即使在民主國家中，行政制衡的程度也存在著歧異性。一般認為總統制國家的最高行政首長有較大的決策權，但是當總統所屬的政黨 (政治聯盟) 並非掌握國會多數席次的政黨 (政治聯盟)，或是總統所屬政黨內派系林立、異質性太高時，總統也可能受到牽制而使得其施政窒礙難行，所以本文的行政制衡和民主兩者並非完全相融的概念。¹⁰

第二，這裡的行政制衡是針對領導者的理性預期所提出的概念，而此預期來自於

¹⁰ 另一個類似的概念是「否決者」(veto players)，指涉的是在一個政治體制裡有能力否決已經決定的政策的行為者，這些否決者不一定是個人，常可能是團體或組織，如國會、政黨、利益團體、和選民，否決者的數量以及其偏好會影響一決策是否會被否決 (Tsebelis, 2002)。由於本文強調的是政治制度對最高行政首長決策權的限制，並非一政治體制內有多少數量的否決者，故本文的行政制衡與否決者並非完全相同的概念。

客觀制度的安排與政治勢力的分佈，並非領導者實際遭遇到的反對行動。前曾提及總統徵收外資時常是用命令的方式來進行，而根據本文的理論，主要是因為總統預期到國會可能會反對，或是想規避若透過國會所帶來的複雜的程序與高度不確定性的政治協商，因此採取這較快速且直接的方式。¹¹換句話說，當客觀條件上總統所受到的制衡愈高，總統愈可能會預見到反對聲音，因此反而愈會以其他手段來執行政策或增強其資源，而徵收來的外資即是一筆立即且可觀的財富，故外資徵收愈可能發生。

這個理論可在拉丁美洲國家找到實例驗證，2010年7月24日，厄瓜多爾總統科雷亞（Rafael Correa）宣布要執行一個石油國有化的法律，此石油法允許該國政府在外國石油公司不遵行當地的法律時可以將油田強制徵收。此法亦將能源產業中的外國公司對政府的關係改為服務關係，亦即政府擁有當地石油和天然氣的所有權，而外商僅是開採能源的執行者。此法原本受到反對黨強烈杯葛，他們認為如此一來會降低外商到該國能源產業投資的意願，但總統指責反對黨阻礙該法的通過，因此強行宣布該法生效。因為國會未在期限內集會審核該法案，故科雷亞此舉在厄瓜多爾是合法的。此例子證明了外資徵收有時是一場總統與國會間的角力戰，而當總統自認為受到國會限制時，可能會行使總統職權來貫徹其意志。

乍看之下，這項理論似乎是反直覺的（counter-intuitive），因為根據前述外資文獻，對於行政首長的政治限制是吸引外資的一項原因（Jensen, 2008），當行政首長決策權愈被限制、就愈不可能做出獨斷決策，外資企業就較不需顧慮徵收風險。國際關係研究中亦有一著名的聽眾成本（audience costs）理論持類似概念，認為民主國家的領導者在外交政策上較不會做出違背承諾的事，像是已升高衝突後又輕易退縮，因為國內的聽眾會因此不滿而對領導者做出懲罰（Fearon, 1994）。但本文和上述理論不同的是，本文專注在拉丁美洲這區域，首先，拉丁美洲的領導者擁有較大獨斷決策的權力。其次，不管是民主與否，拉丁美洲的民眾常會基於民族主義或排外情節而支持外資徵收或是國有化政策，不必然會因為領導者背棄合約而對其不滿。因此當領導者感到制度限制造成其施政無法依其意志時，反而會訴諸徵收外資等極端手段獲得政治上

¹¹雖然前述阿根廷政府在2012徵收YPF的案例是經過國會通過法案執行，但這並不表示此案例與本文的理論相衝突。本文提出的理論認為當領導者感受到較強的行政限制時，較可能徵收外資。但當領導者實際執行外資徵收時，國會不一定會真的反對，甚至可能支持政府徵收外資。這樣的情況類似於Mustapic（2002）在其研究中指出的，就制度設計而言，一般會預期阿根廷會面臨行政立法之間的政治僵局，但是實際上阿根廷卻沒有經歷過嚴重的政治僵局。

的支持，並藉此鞏固其統治權。例如前述的委內瑞拉總統查維斯即因為一連串石油國有化政策後而受到高度的民意支持。

根據上述推論，本文的第一個且主要的研究假設是：¹²

假設一：在拉丁美洲國家，當領導者的權力受限較大時，外資徵收較易發生。

此外，根據第一小節的討論，我們可以得知有幾項根本性的因素也可能影響外資徵收與否，特別是民主程度以及自然資源的有無。雖然既有文獻多半不侷限於區域性的分析，但本文相信這些理論也可類推適用到拉丁美洲，特別是拉丁美洲國家多半經歷了民主化與民主垮台的過程，因此是一個相當理想的分析對象。此外，許多拉丁美洲國家也是資源盛產國，尤其是石油，而徵收的案例也多半發生在石油產業，因此本文假設民主和自然資源的多寡會影響拉丁美洲國家徵收外資與否：

假設二：在拉丁美洲國家，外資徵收較易發生於較不民主的政府

假設三：在拉丁美洲國家，外資徵收較易發生於石油盛產國

肆、實證分析

為了檢驗上節所提出的三個研究假設，本文採取了大樣本數的統計分析，並同時進行個案討論。以下第一小節將詳述研究的資料來源與所使用的變數，第二小節介紹本文分析所使用的統計模型，第三小節是統計分析的結果和其詮釋，第四小節則以委內瑞拉和巴西兩國進一步討論本文的理論。

¹²針對政治制度限制會令國家領導者產生不安全感並造成外資徵收的討論，另一種可能的情況是政治制度對立法機關或其他政治勢力有較大的限制，相對而言，政治制度對於領導者的約束較小，在領導者沒有立即政治危機的情況下，便較容易任意運用其行政權力。從此論述而衍生的可驗證假設如下：當領導者的權力受限愈小時，外資徵收愈容易發生，作者在此感謝審查人提出此點。關於行政限制與外資徵收之間的關係，此假設意謂著負向關係，與文中假設一提出的正向關係是相對的。表二的分析結果與個案討論皆顯示假設一是被經驗證據支持的。

一、資料與變數

本文分析 18 個拉丁美洲國家的外資徵收事件，結果變數 (outcome variable) 是外資徵收發生在該國該年的次數 (count)，屬於縱橫 (time-series, cross-sectional) 資料，因此本文的分析單位是國家一年。本文所使用資料的來源分成兩個部分，1990 年以前的是取自 Li (2009a)，¹³而 1991 年之後的資料則來自於 Hajzler (2011)。本文分析採用的樣本觀察時間是從 1980 年至 2008 年共計 29 年，扣除掉遺漏值 (missing values)，樣本數為 483。本文選擇從 1980 年開始分析的原因有二：第一，拉丁美洲國家多為 1980 年代才民主化，故將時間限縮在這之後可以讓我們更精確地掌握制度限制對外資徵收的影響；第二，本文所使用的一重要解釋變數——石油——的資料是從 1980 年才開始，若將時間往前延伸會使得這個重要解釋變數無法納入分析中而導致錯誤推論。

為了檢驗本文的三個研究假設，我們採用了三個解釋變數 (explanatory variables)。第一個是行政限制的程度，此為本文最重要的解釋變數，我們所使用的資料來自 Polity 資料庫 (Marshall and Jaggers, 2007)，該資料庫有一變數 XCONST (或 EXCONST)，測量的是「對於最高行政首長決策權的制度性限制」，根據政治體制的不同，這些限制可能來自於國會、政黨、貴族會議 (councils of nobles)、軍方、甚至司法機構，此變數的值域為 1 到 7，數字愈大代表對首長決策的限制愈大。第二個解釋變數是民主程度，本文使用的測量是 Polity 分數，Polity 分數是一國際知名測量民主的指標，在學術界被廣為採用。其測量方式是根據一些既定標準，例如是否有競爭式的選舉、政府首長是否公開遴選、人民參與程度等等，來建構出民主和威權兩項各為 0 至 10 分的指標。而所謂的 Polity 分數就是將民主的分數減去威權的分數，範圍是 -10 至 10 分，-10 分代表絕對獨裁，10 分則代表完全的民主，分數愈高代表一國的民主程度愈高。第三個解釋變數是一國自然資源的多寡，本文使用的指標是一國該年度的平均每日石油產量 (單位：一百萬加侖)，資料來源是美國能源資訊局 (U.S. Energy Information Administration)。

表一列出了本文分析中的 18 個拉丁美洲國家在 1980 年至 2008 年的徵收次數以及

¹³Li (2009a) 的資料則是結合 Kobrin (1980; 1984) 和 Minor (1994) 的原始資料。

表一、1980 至 2008 年 18 個拉丁美洲國家外資徵收次數和主要解釋變數之平均值

國家 (範圍/單位)	徵收次數	民主程度 (-10 ~ 10)	行政限制 (1 ~ 7)	石油產量 (千加侖/天)
阿根廷	1	5.2	5.1	802
玻利維亞	3	7.1	6.4	61
巴西	0	5.3	4.9	2,169
智利	0	3.1	4.8	13
哥倫比亞	0	7.7	6.1	548
哥斯大黎加	0	10.0	7.0	2
多明尼加共和國	1	6.7	5.4	0
厄瓜多爾	1	8.1	6.6	536
薩爾瓦多	1	5.4	5.0	5
瓜地馬拉	0	2.7	3.9	21
海地	0	-3.1	2.9	0
宏都拉斯	1	5.6	5.0	0
墨西哥	4	1.9	4.3	3,712
尼加拉瓜	3	3.6	5.0	0
巴拿馬	1	3.2	4.6	0
秘魯	2	5.3	5.3	119
烏拉圭	0	6.1	6.1	1
委內瑞拉	8	8.0	5.7	2,747
總計/平均	26	5.1	5.2	596

資料來源：EIA、Hajzler (2011)、Li (2009a)、以及 Polity IV，表格為作者自行整理。

三個解釋變數的平均數值。根據表一，從 1980 至 2008 年間，這 18 個國家中有 11 個有徵收外資的記錄，且有些國家次數不止一次，但以總數來看，這段時間拉丁美洲國家總共發生 26 起外資徵收事件，平均一年不到一起，因此我們可以得知外資徵收是稀有事件 (rare events)。然而，因為本文所使用的第一個資料來源僅列出徵收次數，並未詳細說明徵收事件如何發生，也因此本文無法深入地分析每一個個案，而須仰賴統計模型作為主要的分析工具。值得注意的是，26 起徵收事件中有 8 起皆發生於委內瑞拉，表示委內瑞拉是一影響力極大的個案，故稍後的統計分析本文會同時檢視納入與排除委內瑞拉之後的分析結果。

表一的第三至第五行顯示這 18 個國家的平均民主程度、行政限制程度、以及石油產量。首先，若根據既有文獻的慣例將 Polity 分數 6 以上定義為民主國家，我們可以發現徵收國包含民主國家 (玻利維亞、多明尼加共和國、厄瓜多爾、以及委內瑞拉)

¹⁴與非民主國家（阿根廷、薩爾瓦多、宏都拉斯、墨西哥、尼加拉瓜、巴拿馬、以及秘魯），而民主程度最高的國家（哥斯大黎加）和民主程度最低的國家（海地）則都從未有徵收事件發生，這樣的結果顯示民主程度跟外資徵收似乎無明顯關聯。其次，若觀察徵收次數與行政限制之間的關係，可以發現在 11 個徵收過外資的國家中，僅有墨西哥和巴拿馬的平均數值低於 5，其餘皆至少在 5 以上，限制程度較低的國家較無徵收記錄，似乎顯示兩者間略呈正相關。最後，觀察徵收次數與石油產量多寡的關係，在 11 個有徵收記錄的國家中，有 7 個（阿根廷、玻利維亞、厄瓜多爾、薩爾瓦多、墨西哥、秘魯、及委內瑞拉）屬於產油國家；而在沒有徵收記錄的 7 個國家中，有 6 個國家是石油生產國，兩者之間似乎沒有明顯的關係。上述結果似乎與本文預期不符，但以上結果僅屬描述性統計，我們仍需以較嚴謹的迴歸模型控制其他變數才能得知這三個主要解釋變數與外資徵收的實際關聯性。

在迴歸模型的分析中，除了上述三個主要的解釋變數外，本文亦放入了幾個可能會影響徵收的變數作為控制變數，這些變數不僅在其他徵收文獻中被使用，其中幾個變數對於拉丁美洲更具有特殊性。第一個是該國該年所接收外資的金額（單位：百萬美元），理論上外資流入愈多，一國可能徵收的機會也愈多，但當一國愈依賴外資時，亦有可能愈不敢徵收外資，本文將此變數取對數（logarithm）以呈現邊際影響遞減的關係（Li, 2009b）。第二和第三個控制變數是人均國內生產總額（GDP per capita, 單位：美元）以及其平方項，此變數用來測量一國的經濟發展程度，而平方項是用來測試此經濟發展的影響是否是非線性的（Jodice, 1980）。第四個控制變數是經濟成長率，一國在經濟起飛的時候較有可能徵收外資。第五個控制變數為貿易依賴程度，測量方式是一國該年的出口額加進口額除以國內生產總額。第六個控制變數是政府支出佔國內生產總額的百分比，此變數用以檢視是否政府支出愈多的國家愈可能徵收外資來補其缺口。第七個控制變數是該國該年是否為左派政府執政，此變數為一虛擬變數（dummy variable），一般認為左派政府較有可能推動反市場政策（Boix, 1998），徵收外資即是其中一個可能。第八個控制變數為該國行政領導者是否為軍人出身，拉丁美洲國家發生軍事政變的次數不少，政變後上台的領導者常可能會推動急遽的政策改革，

¹⁴這裡要特別說明的是，雖然多明尼加共和國在 1980-2008 年間的平均 Polity 分數高於 6，但在 1994 年發生徵收事件之前的十五年間（1978-1993），其 Polity 分數在 5 分和 6 分之間變動，表示多明尼加共和國在此期間並不算是穩固的民主政體。所以拉丁美洲國家的外資徵收行為發生在民主國家、半民主/過渡期的民主國家、以及非民主國家。

故此變數對拉丁美洲國家有特殊意義。第九個控制變數為該國是否是美國的盟友，既然拉丁美洲的外資多數來自美國，拉丁美洲國家和美國的對外關係也常影響其對內政策，故此變數控制了國際力量對外資徵收的影響。最後一個控制變數是後冷戰時期，此變數亦為一虛擬變數，用來檢視後冷戰時期外資徵收行為是否減少。除了石油產量與美國盟友外，本文所使用的解釋變數和控制變數都比結果變數早一年，亦即我們用去年的指標來預測今年事件的發生，此設定可以避免分析結果是由相反因果（reverse causality）所導致。

二、統計模型

本文的結果變數是一國在一年內徵收外資的次數，統計上用來描述固定時間內事件發生次數的分佈是卜瓦松分配（Poisson distribution）。此外，本文所分析的縱橫資料在結構上屬於多層次資料（multilevel/hierarchical data），國家一年是第一層次分析單位，而國家則是第二個層次，分析單位國家一年鑲嵌於（nested in）國家單位之內，因此本文使用多層次模型（multilevel/hierarchical models）進行分析。多層次模型又可稱為隨機效果模型（random-effects models），所謂的隨機效果是因為我們在國家一年層次加上一表示國家特定效果（country-specific effects）的隨機效用項，讓模型估計出的截距項（intercepts）可隨國家變異，此方法可用來控制國家異質性（country heterogeneity）（Gelman and Hill, 2007）。¹⁵

本文進行分析的多層次卜瓦松模型（multilevel Poisson model）如下列式子：

$$\text{外資徵收次數}_{i,t} \sim \text{Poisson}(\lambda_{i,t}), \quad (1)$$

$$\ln(\lambda_{i,t}) = \alpha_i + \beta_1 \text{行政限制}_{i,t-1} + \beta_2 \text{民主程度}_{i,t-1} + \beta_3 \text{石油產量}_{i,t} + \kappa z_{i,t} + \mathbf{X}_{i,t-1} \boldsymbol{\gamma}, \quad (2)$$

$$\alpha_i \sim N(\mu_\alpha, \sigma_\alpha^2), \quad (3)$$

¹⁵另一種可用來控制國家異質性的模型為固定效果模型（fixed-effects models），此模型將一般的迴歸模型加上國家虛擬變數，亦常見於政治學和國關文獻中。但固定效果模型只考慮國家內的變異（within-country variation），屬於一種組內估計（within estimator），因此本文以可同時將國家間變異（between-country variation）和國家內變異納入考慮的多層次模型分析為主，但若使用固定效果模型分析，其結果仍十分相似。關於隨機效果模型與固定效果模型的討論可參閱 Baltagi（2005）、Cameron and Trivedi（2005）、Hsiao（2003）、以及 Wooldridge（2002）。

式 (1) 表示在國家 i 年份 t 的外資徵收次數是呈一卜瓦松分配，而 $\lambda_{i,t}$ 為卜瓦松分配的參數 (parameter)；式 (2) 的 β_1 、 β_2 、和 β_3 為三個主要解釋變數的迴歸係數， $z_{i,t}$ 和 κ 為表示與美國關係的控制變數及其迴歸係數，而 $\mathbf{X}_{i,t-1}$ 和 γ 為其他控制變數及其相對應的迴歸係數；式 (2) 和式 (3) 中的 α_i 為表示國家特定效果的變化截距項 (varying intercepts)，依循平均數為 μ_α 、變異數為 σ_α^2 的常態分配。

值得注意的是，從前一小節的描述性統計可以得知，委內瑞拉是一個相當特殊的國家，該國的徵收次數不僅遠高於其他國，且是唯一一個在同一年內有過不止一次徵收記錄的國家，因此委內瑞拉可能是此資料中的極端值 (outlier) 或是影響點 (influential observation)。為避免委內瑞拉的特殊性影響本文的分析結果，本文採取兩個方式驗證本文實證結果的穩健性 (robustness)。首先，本文改用徵收的發生與否來代替徵收次數作為結果變數，此結果變數可以二元變數 (binary variable) 表示，0 表示該國該年完全沒發生外資徵收事件，1 表示發生至少一次外資徵收事件，此做法可避免委內瑞拉的連續徵收事件影響本文結果。第二，本文將委內瑞拉排除，再次進行統計分析，因為拉丁美洲國家在這段時間僅有委內瑞拉曾在一年徵收過一次以上，故當委內瑞拉被排除在分析的樣本之外時，結果變數亦等同於二元變數，0 表示該國該年完全沒發生外資徵收事件，1 表示發生一次外資徵收事件。此時本文使用多層次二元勝算對數模型 (binary logit model) 進行分析，而此模型可以下列式子表示：

$$p_{i,t} = \Pr(\text{外資徵收}_{i,t} = 1) = \Lambda(\eta_{i,t}), \quad (4)$$

$$\eta_{i,t} = \alpha_i + \beta_1 \text{行政限制}_{i,t-1} + \beta_2 \text{民主程度}_{i,t-1} + \beta_3 \text{石油產量}_{i,t} + \kappa z_{i,t} + \mathbf{X}_{i,t-1} \gamma, \quad (5)$$

$$\alpha_i \sim N(\mu_\alpha, \sigma_\alpha^2), \quad (6)$$

其中式 (4) 表示在國家 i 年份 t 外資徵收發生的機率 $p_{i,t}$ 是一 logistic 分配，以 $\Lambda(\cdot)$ 表示；式 (5) 表示此模型的系統部分；至於變化截距項與多層次卜瓦松模型的設定相同。

三、實證結果

表二呈現了本文統計分析的結果，模型一表示多層次卜瓦松模型，分析的樣本包含委內瑞拉；而模型二表示多層次二元勝算對數模型，分析的樣本亦包含委內瑞拉；模型三則是多層次二元勝算對數模型，樣本排除委內瑞拉。¹⁶在這三個模型中，本文主要關心的是三個解釋變數的迴歸係數值，即 β_1 、 β_2 、和 β_3 ，而本文的研究假設預測 β_1 和 β_3 皆為正值，至於 β_2 則為負值。

根據表二中模型一的估計結果，首先，當我們控制了其他變數時，行政限制這個變數的係數是正值，且達到 95% 的統計顯著 (statistical significance) 水準，這個結果可解釋為，在其他條件不變的情況下，領導者決策權所受的限制愈高，徵收外資的次數會愈多，這項發現驗證了本文最主要的研究假設。其次，民主程度這個變數的係數是負的，且亦達到 95% 的統計顯著水準，這表示民主程度和投資徵收的次數是負相關，意即在其他條件不變的情況下，民主程度愈高、徵收外資的次數會愈少。相反地，外資徵收較容易發生在不民主的國家，此結果驗證了假設二。最後，石油產量的迴歸係數是正值，且統計顯著水準達到 99%，這表示在其他條件不變的情況下，若一國生產愈多石油、該國徵收外資的次數愈多，此結果跟既有文獻理論符合，亦應證了假設三。

模型二是二元勝算對數模型，樣本仍包含委內瑞拉，此時結果變數為是否發生外資徵收，故對於模型係數的解釋會稍有不同，關注的焦點不再是外資徵收的次數，而是外資徵收的可能性。然而，比較模型一和模型二可以發現，兩者的結果並未顯著改變。行政限制的係數仍呈正值並達到 95% 的統計顯著水準，表示若行政限制程度愈高、領導者愈可能徵收外資。民主程度的係數則維持負值並具統計上的顯著性，亦即愈民主的國家愈不可能徵收外資。石油產量則是和外資徵收的發生有高度正相關。這些發現不僅驗證了本文的三個研究假設，亦證實了此結果的穩健性。

在模型三中，分析的資料排除了委內瑞拉，僅包含其餘的 17 個國家。比較模型一、模型二、與模型三我們可以發現，委內瑞拉納入分析與否的確大幅影響了參數的

¹⁶本文的多層次卜瓦松模型和多層次二元勝算對數模型皆是以「受限最大概似法估計」(restricted or residual maximum likelihood estimation)，並且在統計軟體 R 版本 3.1.0 上以套件 arm (Gelman et al., 2014) 執行。

估計，例如有兩個控制變數（經濟成長率與軍人執政）的影響效果都從統計顯著轉為不顯著，顯示委內瑞拉這個單一個案就可以影響分析結果。然而，對於三個主要解釋變數的發現則未有明顯改變，行政限制與石油產量都和外資徵收呈正相關，且都達到90%的統計顯著水準，而民主程度仍是和外資徵收與否呈現負相關，且仍達到90%的統計顯著水準。綜合三個模型的結果，本文的三個主要研究假設不僅得到驗證，且此發現不是受到委內瑞拉單一個案所影響。

除了三個解釋變數達到統計顯著，我們亦可簡單檢視控制變數的影響力。外資金額和外資徵收呈現負相關並達到統計顯著，此結果可解釋為愈依賴外資的國家愈不可能徵收外資，和外資文獻的預期符合。而和美國的盟友關係這一變數並未達到統計顯著，綜合這兩個結果顯示，國際因素的確會影響拉丁美洲政府外資徵收的行為，但是領導者是以經濟力量為首要考量，而政治力量並未扮演明顯角色。換句話說，領導者在考慮是否徵收外資時，所顧慮的主要是此行為是否會傷害該國在外來投資者中的聲譽，而非美國政府可能的報復行動。此外，在模型一和二中另有兩個變數（經濟成長率和軍人執政）達到統計顯著，在模型三則否，這表示此結果是受到分析樣本是否包含委內瑞拉所影響，可解釋為因為委內瑞拉在該時期經濟高度成長，故徵收來的外資可用來補足此經濟需要，而軍人執政與外資徵收的顯著相關則是來自於查維斯這單一個案所影響。

綜合所有分析結果，我們可以發現，外資徵收有可能是因為經濟發展需要，特別是在委內瑞拉，但國內的政治因素還是在這事件中扮演較大的角色。一般而言，民主國家比較不會徵收外資，但是當領導者預期決策權受限時，反而較有可能會徵收外資以鞏固其權力。而外資徵收較可能發生在石油生產國，這是因為石油產業不僅利潤龐大，且人民的民族主義情緒常會支持國有化政策。這些結果不僅驗證了本文的研究假設，從更廣義的觀點來看，還解釋了在拉丁美洲地區國家資本主義的普及，雖然這二三十年拉丁美洲邁入了民主陣營，但政府控制經濟活動的傾向反而更加強烈，徵收外資即是其中一項展現，而本文的發現顯示這不僅是出於經濟利益的考量，亦是領導者為達到其對內的政治目的所採取的行為。

表二、拉丁美洲外資徵收的影響因素

結果變數	模型一 外資徵收次數 (含委內瑞拉)	模型二 外資徵收與否	模型三 外資徵收與否 (不含委內瑞拉)
行政限制	1.241** (0.536)	1.252** (0.574)	0.975* (0.578)
民主程度	-0.391** (0.171)	-0.412** (0.182)	-0.324* (0.187)
石油產量	1.301*** (0.378)	1.446*** (0.427)	1.467*** (0.459)
外來投資	-0.219** (0.101)	-0.327** (0.128)	-0.475*** (0.146)
經濟發展	12.475 (10.993)	14.478 (11.518)	11.754 (10.699)
(經濟發展) ²	-0.855 (0.729)	-0.984 (0.767)	-0.783 (0.711)
經濟成長率	0.138*** (0.050)	0.161** (0.072)	0.127 (0.086)
貿易依賴程度	0.005 (0.009)	0.006 (0.009)	0.008 (0.009)
政府支出	0.037 (0.049)	0.039 (0.056)	0.015 (0.060)
左派政府	0.264 (0.614)	0.335 (0.651)	0.346 (0.693)
軍人執政	2.042*** (0.709)	1.844** (0.821)	1.194 (1.136)
美國盟友	0.590 (0.700)	0.569 (0.819)	0.219 (0.938)
後冷戰時期	0.891 (0.755)	1.003 (0.800)	0.862 (0.806)
觀察值數量	483	483	454
國家數量	18	18	17
Log likelihood	-65.95	-59.8	-52.36
AIC	161.91	149.74	134.73
BIC	224.61	212.44	196.50

資料來源：本研究分析結果，作者自行整理。

說明：括弧內標示的是標準差；顯著水準為 *p< .1; **p< .05; ***p< .01。

四、個案討論

前一小節以大樣本分析來驗證本文主要理論，此一小節將簡單地討論兩個個案——委內瑞拉與巴西——來說明行政限制對外資徵收的影響。前文曾提及，委內瑞拉是徵

收國的極端例子，而巴西則並無徵收紀錄。兩國的相似處是兩者都是拉丁美洲的主要產油國，根據表一顯示，若以平均產量為標準，委內瑞拉和巴西是拉丁美洲第二及第三大產油國。儘管本文的統計結果顯示石油和徵收具高度相關，但為何委內瑞拉和巴西在外資徵收這項國家資本主義行為上呈現完全不同的結果？本小節將討論政治制度如何影響領導者徵收與否的決定。

委內瑞拉自 1958 年起即是一個穩定的民主國家，¹⁷前總統查維斯於 1998 年第一次當選總統，在當時，委內瑞拉對於總統的行政限制程度是相當高的，此限制展現於委內瑞拉的聯邦制、兩黨制、以及強力的反對黨，¹⁸因此總統的權力是相對受限的。有鑒於制度上和實務上的限制，查維斯上任後有意改變現狀並增強自己的權力，而向外資企業下手則是他的手段之一。委內瑞拉在 1990 年代大量開放外資進入石油產業，但查維斯上任後幾次將外國資產徵收，並利用這些財富來挹注他的社會政策、救濟窮人，這些政策使其獲得多數民眾支持，例如 2009 年的修憲即是由公民投票所通過。值得注意的是，這一連串的行動使查維斯掌握愈來愈多經濟及政治資源，故從其執政後期一直至 2013 年去世前，委內瑞拉的政治局勢已邁向強人統治，總統的行政限制也逐漸下降。但就因果關係來說，委內瑞拉的案例顯示是體制內的行政限制先約束了領導者，使其對外尋求其他方式來增強實力，而從外資手中所掠奪而來的資源成功地幫助領導者鞏固甚至擴張權力。

巴西的案例則不同，雖然巴西和委內瑞拉一樣是總統制和聯邦制的國家，但是巴西總統在制度上所被賦予的權力卻較大，一方面巴西是多黨制國家，總統的實質權力常缺少強力的反對黨制衡，另一方面在總統的立法權上，巴西總統更具有決定議程（agenda）的權力，使得巴西總統常能成功地在國會通過其所屬意的法案（Figueiredo and Limongi, 2000）。根據這些制度設計，既有理論會預期巴西總統應可輕易地徵收外資，特別是針對該國相當龐大的石油產業。在 1996 年，當時的巴西總統費爾南多（Fernando Henrique Cardoso）大量開放外資進入石油部門，使該國的石油產業相當國際化且具競爭力，但在 2003 年 1 月，代表左派政黨的路易斯（Luiz Inácio Lula da Silva）即位為總統並推行許多社會政策，許多國際石油公司擔心他會效法委內瑞拉並

¹⁷在 2009 年時委內瑞拉修憲取消官員的連任限制，因此委內瑞拉的民主分數開始下降，但在此之前委內瑞拉在制度上仍是一個高度民主國家。

¹⁸查維斯上任時反對黨在國會占多數，且曾幾次試圖要罷黜查維斯，但皆未成功。

終止與他們的合作 (The Christian Science Monitor, 2012)。然而，實際上這些預期並未發生，巴西至今仍與外資企業合作良好，外資徵收從未發生。這顯示當總統的行政權力較大時，總統反而不一定會利用這些職權來執行極端政策。

綜上所述，委內瑞拉和巴西的兩個個案符合本文的理論預期，當領導者上任後所面臨的制度限制較大時，如委內瑞拉的案例，領導者較有可能採取單邊行動，而徵收外國石油公司就是查維斯所訴諸的一個手段。當制度賦予領導者較大的決策空間時，如巴西的案例，雖然此時總統可利用立法權輕易地通過對他有利的法案，但實際上巴西並未有任何徵收事件發生，而可能的解釋是既然總統已享有較大施展權力的空間，就無須再採取極端的行動來擴張其權力。雖然巴西和委內瑞拉在社會和經濟層面上仍有許多相異之處，本文無法將徵收與否這個結果完全歸因於對總統行政限制的大小，但至少根據上述討論我們可以得知，對於領導者的行政限制可能是造成兩國在徵收行為表現截然不同的原因之一。增加這兩個個案分析不僅驗證和深化本文的理論，更有助於呈現本文所要傳達的因果脈絡。

伍、結論

本文從國家資本主義的視角出發，討論國家資本主義中政府的一項重要行為——徵收外資，本文將焦點放在拉丁美洲國家，不僅是因為拉丁美洲國家是國家資本主義的典型代表區域，外資對其重要性以及其政治體制的變異都使此區域成為相當理想的分析對象。本文奠基於國際政治經濟學中的外資理論，並參考比較政治和美國政治中關於決策者權力的理論，提出幾項研究假設，其中最重要且異於既有文獻的是，當拉丁美洲國家領導者的決策權受到較大限制時，較有可能會徵收外資，因為這不僅提供了領導者立即的經濟利益，亦是其擺脫限制、施展權力、並贏得民心的一種展現。

本文分析 18 個拉丁美洲國家外資徵收的資料，檢視何種經濟和政治因素會導致外資徵收的發生，分析時間涵蓋 1980 至 2008 年。根據資料結構和特徵，本文使用多層次卜瓦松模型和多層次二元勝算對數模型，結果顯示除了外來投資之外，多數經濟相關變數都未達到統計顯著，表示經濟因素的影響並不明顯。相對地，國內的政治因素而非國際政治因素扮演較重要的角色，民主國家較不易徵收外資，但是當領導者的決

策權限制愈大時，外資徵收反而較可能發生。此外，石油生產國亦較容易徵收外資。而雖然委內瑞拉的徵收次數遠高過其他國家，但本文主要的研究發現在排除委內瑞拉之後仍舊相同，顯示此結果並未受到極端值影響。本文並討論委內瑞拉和巴西兩個個案，從中發現對於總統行政限制的程度不同造成兩國在徵收行為上的迥異。

本文的發現不僅驗證所提出的研究假設，亦提供一些政策指引和未來研究方向，如前所述，外資徵收對於領導者有立即的好處，亦能鞏固其政治權力，這解釋了近二三十年來外資徵收在拉丁美洲的復甦。但徵收後的資產屬於國有，該如何管理和運作則對領導者是一大挑戰，眾所熟知國營事業的效率較民營企業低落，國有化企業常會導致貪污腐化的行為（Perotti, 2004; Shleifer, 1998），政府投資民營企業也可能對公司管理造成傷害，因為政府的兩種角色——管理者和持股者——有本質上的衝突（Pargendler, 2012）。因此後續研究可以關注外資徵收的影響，例如徵收是否真的對領導者提供政治上的幫助，以及國有化的企業在拉丁美洲的營運狀況。

最後，雖然本文關心的區域為拉丁美洲，文中亦點出了拉丁美洲的特殊性，但本文從國家資本主義的基礎出發，從領導者政治生存的觀點解釋拉丁美洲國家的外資徵收行為，其發現也呼應了國家資本主義的本質——國家控制經濟活動是為了政治上的目的，因此本文提出的理論是否可以從一個較宏觀的框架來分析其他國家資本主義國家，而不僅是侷限於拉丁美洲地區，是未來可以關注的課題。

參考文獻

- Baltagi, Badi H. 2005. *Econometric Analysis of Panel Data*. 3 ed. New York, NY: John Wiley & Sons Inc.
- Biglaiser, Glen and Joseph L. Staats. 2010. “Do Political Institutions Affect Foreign Direct investment? A Survey of US Corporations in Latin America.” *Political Research Quarterly* 63(3): 508–22.
- Boix, Carles. 1998. *Political Parties, Growth and Equality: Conservative and Social Democratic Economic Strategies in the World Economy*. New York, NY: Cambridge University Press.
- Bremmer, Ian. 2009. “State Capitalism Comes of Age: The End of the Free Market?” *Foreign Affairs* 88(3): 40–55.
- Bueno de Mesquita, Bruce, Alastair Smith, Randolph M. Siverson, and James D. Morrow. 2003. *The Logic of Political Survival*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Cameron, A. Colin and Pravin K. Trivedi. 2005. *Microeconometrics: Methods and Applications*. New York, NY: Cambridge University Press.
- Carey, John M., Matthew Soberg Shugart. 1998. *Executive Decree Authority*. New York, NY: Cambridge University Press.
- Cox, Gary W. and Scott Morgenstern. 2002. “Epilogue: Latin America’s Reactive Assemblies and Proactive Presidents.” in *Legislative Politics in Latin America*, eds. Scott Morgenstern and Benito Nacif. New York, NY: Cambridge University Press, pp. 446–68.
- Epstein, David and Sharyn O’Hallora. 1999. *Delegating Powers: A Transaction Cost Politics Approach to Policy Making under Separate Powers*. New York, NY: Cambridge University Press.
- Fearon, James D. 1994. “Domestic Political Audiences and the Escalation of International Disputes.” *American Political Science Review* 88(3): 577–92.
- Figueiredo, Argelina Cheibub and Fernando Limongi. 2000. “Presidential Power, Legislative Organization and Party Behavior in the Legislature.” *Comparative Politics* 32(2): 151–70
- Frank, Andre Gunder. 1969. *Capitalism and Underdevelopment in Latin America: Historical Studies of Chile and Brazil*. New York, NY: Monthly Review Press.
- Gabriel, Satya, Stephen A. Resnick, and Richard D. Wolff. 2008. “State Capitalism versus Communism: What Happened in the USSR and the PRC?” *Critical Sociology* 34(4): 539–56.
- Garland, Marshall W. and Glen Biglaiser. 2009. “Do Electoral Rules Matter? Political Institutions and Foreign Direct Investment in Latin America.” *Comparative Political Studies* 42(2): 224–51.

- Gelman, Andrew and Jennifer Hill. 2007. *Data Analysis Using Regression and Multi-level/Hierarchical Models*. New York, NY: Cambridge University Press.
- Gelman, Andrew, Yu-Sung Su, Masanao Yajima, Jennifer Hill, Maria Grazia Pittau, Jouni Kerman, Tian Zheng, and Vicent Corie. 2014. *arm ver. 1.7-07 (R package)*. URL: <http://CRAN.R-project.org/package=arm/>.
- Gleiber, Dennis W. and Steven A. Shull. 1992. "Presidential Influence in the Policy-making Process." *Western Political Quarterly* 45(2): 441–67.
- Haggard, Stephen. 1990. *Pathways from the Periphery: The Politics of Growth in the Newly Industrializing Countries*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Hajzler, Christopher. 2011. "Expropriation of Foreign Direct Investments: Sectoral Patterns from 1993 to 2006." *Review of World Economics* 148(1): 119–49.
- Hsiao, Cheng. 2003. *Analysis of Panel Data*. New York, NY: Cambridge University Press.
- Jensen, Nathan M. 2003. "Democratic Governance and Multinational Corporations: Political Regimes and Inflows of Foreign Direct Investment." *International Organization* 57(3): 587–616.
- Jensen, Nathan M. 2008. "Political Risk, Democratic Institutions, and Foreign Direct Investment." *Journal of Politics* 70(4): 1042–52.
- Jensen, Nathan M. and Daniel J. Young. 2008. "A Violent Future? Political Risk Insurance Markets and Violence Forecasts." *Journal of Conflict Resolution* 52(4): 527–47.
- Jensen, Nathan M. and Noel P. Johnston. 2011. "Political Risk, Reputation, and the Resource Curse." *Comparative Political Studies* 44(6):662–88.
- Jodice, David A. 1980. "Sources of Change in Third World Regimes for Foreign Direct Investment, 1968–1976." *International Organization* 34(2): 177–206.
- Kiewiet, D. Roderick and Matthew McCubbins. 1991. *The Logic of Delegation: Congressional Parties and the Appropriations Process*. Chicago, IL: The University of Chicago Press.
- Kobrin, Stephen J. 1980. "Foreign Enterprise and Forced Divestment in LDCs." *International Organization* 34(1): 65–88.
- Kobrin, Stephen J. 1984. "Expropriation as An Attempt to Control Foreign Firms in LDCs: Trends from 1960 to 1979." *International Studies Quarterly* 28(3): 329–48.
- Krause, George A. and David B. Cohen. 1997. "Presidential Use of Executive Order, 1953–1994." *American Politics Quarterly* 25(4): 458–71.
- Lee, Chia-yi. 2015. "Terrorism, Counterterrorism Aid, and Foreign Direct Investment." *Foreign Policy Analysis*. DOI: 10.1111/fpa.12087.

- Li, Quan and Adam Resnick. 2003. "Reversal of Fortunes: Democratic Institutions and Foreign Direct Investment Inflows to Developing Countries." *International Organization* 57(1): 175–211.
- Li, Quan. 2006. "Political Violence and Foreign Direct Investment." *Research in Global Strategic Management* 12: 231–55.
- Li, Quan. 2009a. "Democracy, Autocracy, and Expropriation of Foreign Direct Investment." *Comparative Political Studies* 42(8): 1098–1127.
- Li, Quan. 2009b. "Outlier, Measurement and the Democracy–FDI Controversy." *Quarterly Journal of Political Science* 4(2): 167–81.
- Marshall, Monty G. and Keith Jagers. 2007. *Polity IV Project: Political Regime Characteristics and Transitions, 1800-2006*. Center for International Development and Conflict Management, University of Maryland.
- Mayer, Kenneth R. 1999. "Executive Orders and Presidential Power." *Journal of Politics* 61(2): 445–66.
- McCubbins, Matthew D., Roger G. Noll, and Barry R. Weingast. 1987. "Administrative Procedures as Instruments of Political Control." *Journal of Law, Economics and Organization* 3(2): 234–77.
- McCubbins, Matthew D., Roger G. Noll, and Barry R. Weingast. 1989. "Structure and Process, Politics and Policy: Administrative Arrangements and Political Control of Agencies." *Virginia Law Review* 75(2): 431–82.
- Minor, Michael S. 1994. "The Demise of Expropriation as An Instrument of LDC Policy, 1980-1992." *Journal of International Business Studies* 25(1): 177–88.
- Moe, Terry M. and William G. Howell. 1999. "Unilateral Action and Presidential Power: A Theory." *Presidential Studies Quarterly* 29(4): 850–73.
- Mustapic, Ana M. 2002. "Oscillating Relations: President and Congress in Argentina." in *Legislative Politics in Latin America*, eds. Scott Morgenstern and Benito Nacif. New York, NY: Cambridge University Press, pp. 23–47.
- Pargendler, Mariana. 2012. "State Ownership and Corporate Governance." *Fordham Law Review* 80(6): 2917–73.
- Perotti, Enrico C. 2004. "State Ownership: A Residual Role?" *World Bank Policy Research Working Paper No. 3407*.
- Pollock, Friedrich. 1941. "State Capitalism: Its Possibilities and Limitations." In *The Essential Frankfurt School Reader*, eds. Andrew Arato and Eike Gebhardt. New York, NY: Bloomsbury Publishing, pp. 71–94.
- Rodrik, Dani. 1999. "Democracies Pay Higher Wages." *Quarterly Journal of Economics* 114(3):707–38.

- Shleifer, Andrei. 1998. "State versus Private Ownership." *The Journal of Economic Perspectives* 12(4):133–50.
- Staats, Joseph L. and Glen Biglaiser. 2012. "Foreign Direct Investment in Latin America: The Importance of Judicial Strength and Rule of Law." *International Studies Quarterly* 56(1): 193–202.
- The Christian Science Monitor. 2012. "Brazil, Venezuela, and Mexico: Three Ways to Nationalize Oil." <http://www.csmonitor.com/World/Americas/2012/0512/Brazil-Venezuela-and-Mexico-three-ways-to-nationalize-oil> (Accessed on October 8, 2014).
- Tsebelis, George. 2002. *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Wallerstein, Immanuel. 1974. "The Rise and Future Demise of the World Capitalist System: Concepts for Comparative Analysis." *Comparative Studies in Society and History* 16(4): 387–415.
- Wooldridge, Jeffrey M. 2002. *Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data*. Cambridge, MA: MIT press.
- U.S. Energy Information Administration. 2012. "Petroleum and Other Liquids." <http://www.eia.gov/petroleum/data.cfm> (December 28, 2012).
- 邱奕宏，2013。〈軍事衝突、政治風險與外來直接投資〉，《問題與研究》，52（1）：35–66。Chiou, Yi-Huang. 2013. "Jun shi chong tu, zheng zhi feng xian yu wai lai zhi jie tou zi" [Militarized Conflict, Political Risk, and Foreign Direct Investment]. *Issues and Studies* 52 (1): 35-66.
- 新頭殼，2014。〈越南反中暴動台商變裝逃離考慮撤資〉，<http://newtalk.tw/news/2014/05/15/47298.html>，查閱時間：2014/06/30。New Talk. 2014. "Yue nan fan zhong bao dong tai shang bian zhuang tao li kao lu che zi" [Due to the Riots Against China, Taiwanese Investors Consider Divesting from Vietnam]. (Accessed on June 30, 2014)