

亞洲金融風暴與東亞經濟安全 體系之建立*

金榮勇

(國立政治大學國際關係研究中心
第一研究所副研究員)

摘 要

本文首先從理論上探討經濟安全體系的最適當規模。其次討論到這次金融風暴對於東亞各國不論朝野都產生極大衝擊，並逐漸發展出共識的經驗。接下來本文試圖分析現階段各種區域合作架構的可行性及可能發展極限。最後一部分則是綜合研判未來東亞經濟安全體系的規模以及對我們的影響和因應之道。本文主要論點是這次金融風暴使得東亞各國從挫折中逐漸取得共識：如果全球化是東亞各國想要經濟持續發展的進攻策略，區域化應該是必備的防守策略；各國也從原本的國家主義論和全球主義論兩個極端趨向於區域主義論。從長遠看，這項發展無疑會強化未來全球經濟板塊化的趨勢。

關鍵詞：區域主義、經濟安全體系、全球主義、東亞經濟整合

* * *

壹、前 言

從一九九七年七月所發生的東南亞金融危機在一年半內橫掃整個東亞地區，造成許多國家嚴重的經濟及社會動盪。受創最深之泰國、韓國及印尼等三國執政黨分別在選舉或民意壓力下失去政權，其他經濟體不論是馬來西亞、新加坡、香港、中國大陸或者是台灣都傷痕累累，至今還是仍然處於療傷止痛的階段。日本應該是最有經濟能力幫助東亞國家渡過經濟難關，然而於一九九〇年初期所爆發的泡沫經濟崩盤讓日本

* 本文係參加民國八十九年三月於台北舉行之第二十七屆中日「中國大陸問題」研討會論文，會議主題為亞洲金融危機與東亞安全，唯文責自負。



自顧不暇，能夠提供東亞其他各國的資源減少許多，甚至日本自身也因為東亞金融風暴而延長經濟復甦的時間。

另一方面，韓國、馬來西亞和香港等政府面對金融風暴採取不同政策、分別獲得十分成功的結果。韓國是幾乎全盤接受國際貨幣基金（International Monetary Fund, IMF）條件，馬來西亞則採取嚴格管制外匯政策，香港是由政府在股匯市全面護盤。韓國經過一年左右的經濟衰退後即強力反彈，馬來西亞的管制措施使馬幣免於大幅波動，香港的護盤更讓國際炒手損失慘重。這種結果顯示出兩個問題，其一是如果東亞各國有一個互助合作的區域性國際金融組織，在各國有短期經濟或金融問題時加以援助，不論是這次金融風暴的規模或嚴重性、以及風暴後復健情況都可能大幅改觀。其二是牽涉到一個很嚴重的問題，那就是現行以世界貿易組織（World Trade Organization, WTO）、國際貨幣基金和世界銀行（World Bank）為主的全球經濟及金融安全體系能否應付資金全球化所帶來的問題。

經歷這場金融風暴，許多東亞國家在痛定思痛之餘開始思考對策、或者避免日後的類似情形再度發生。因為這種金融風暴衍生出來的政經動盪對大多數東亞發展中國家而言是難以負荷的。儘管經濟全球化的趨勢已是東亞各國追求經濟成長所不可迴避之大環境，如果不能有效降低未來金融風暴的風險，東亞各國極有可能會被迫採取放緩金融及經濟自由化的腳步做為因應。另一個可能對策是尋求所謂的「區域聯防」，建立一個東亞經濟共同市場甚或尋求建立東亞單一貨幣的可能性。這次於馬尼拉所舉行的東協加三高峰會議（ASEAN plus Three, 東協加上中日韓）就代表類似的努力。這是東亞各國未來發展的一個契機，也是本文所要探討的主題。

本文首先從理論上探討經濟安全體系的最適當規模，東亞各國在這問題上原本是各有立場。其次討論到這次金融風暴對於東亞各國不論朝野都產生極大衝擊，並逐漸發展出共識的經驗。接下來本文試圖分析現階段各種區域合作架構的可行性及可能發展極限。最後一部分則是綜合研判未來東亞經濟安全體系的規模以及對我們的影響和因應之道。本文主要論點是這次金融風暴使得東亞各國從挫折中逐漸取得共識：如果全球化是東亞各國想要經濟持續發展的進攻策略，區域化應該是必備的防守策略；各國也從原本的國家主義論和全球主義論兩個極端趨向於區域主義論。從長遠看，這項發展無疑會強化未來全球經濟板塊化的趨勢。

貳、經濟安全體系理論之探討

每個國家都會根據本身的政治、經濟及社會各方面條件，設計並參與最符合自身利益的經濟安全體系。這個體系可能是以國為單位，可能是區域性，也可能是全球性。基本上每個國家的經濟利益和經濟主權是至高無上的，那麼為什麼會有國家願意放棄部分經濟主權（譬如歐盟的單一貨幣）、去接受一個更大經濟規模之體系呢？或者為什麼有國家會從較大經濟規模體系退縮成較小之經濟體系呢？癥結點在這個國家的經濟利益及經濟實力。當一國經濟力相對下降時，該國願意犧牲部分主權換取更大經濟



利益；反之一國經濟力上升時，有可能走向更寬廣的體系。所以對每一個國家而言，她的經濟安全體系觀是動態的，往往隨著時代變遷或者本身經濟競爭力的強弱做調整。當然這種動態調整也不會很頻繁，因為這類調整是牽涉到國家經貿政策的巨大變更，每個國家除非遭遇重大事件以及國際環境突變才會做出此種調整。

大致上而言，經濟體系論者可分為全球主義、區域主義和國家主權論。經濟超強國或霸權（hegemony）通常追求全球主義，因為它的產品擁有全球競爭力，區域或個別國家之關稅及其他貿易限制只有妨礙經濟強國產品的外銷，典型的國家如一次世界大戰以前的英國和二次世界大戰後的美國。一九四四年所設計出來的所謂布萊頓森林體系（Bretton Woods system）、和隨之創立的國際貨幣基金（IMF）及關稅暨貿易總協定（General Agreement on Tariffs and Trade, GATT）即為美元時代的產品。布萊頓體系延續到一九七一年美國尼克森總統放棄美元和黃金 35 比 1，改為浮動匯率為止。^①關於此類理論學界論述很多，包括羅伯吉而朋的美國勢力及多國籍企業和羅伯柯漢的霸權之後等，茲不贅述。^②

日本經濟經過二十年的整軍經武，在後布萊頓時代大放異彩，隱然有取代美國成為新的世界經濟霸主之勢。尤其進入一九八〇年代，不論從汽車、家電產品到資訊業，日本都把美國壓得喘不過氣，曾經引起美國媒體一段時期的「日本威脅論」。^③在日本經濟的黃金時代、東京政府的眼光是放在全球市場，日本朝野主流學者專家所擁抱的是全球主義。譬如日本著名的三菱綜合研究所在一九九〇年出版之趨勢報告中即指出「日本企業更加速其行之多年的全球化侵略…企業的全球化戰略將消弭匯率變動所造成的殺傷力，增強對海外環境變化的抵抗力。」^④東南亞國家領袖諸如馬來西亞總理馬哈地（Mahathir Mohamad）於一九九〇年提出之東亞經濟集團（East Asian Economic Grouping, EAEG）建議會被東京婉言拒絕，主要原因之一就是美日基於全球主義不願意見到東亞有新的經貿集團出現。

經濟實力在霸權之下的中型國家比較傾向於接受區域主義。區域主義或稱區域整合主義，大致起源於二次大戰後的一些學者如陶意志（Karl Deutsch）、密傳尼（David Mitrany）及哈斯（Ernst Haas）等人發現，當時最盛行的現實主義（Realism）無法解釋西歐各國自願放棄部分主權而組成一個區域組織的現象，進而逐漸發展出的理

註① 有關布萊頓體系之資料甚多，可參閱 Joanne Gowa, *Closing the Gold Window: Domestic Politics and the End of Bretton Woods* (Ithaca: Cornell University Press, 1983).

註② 參閱 Robert Gilpin, *U.S. Power and the Multinational Corporation: The Political Economy of Foreign Direct Investment* (New York: Basic Books, 1975); 和 Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy* (Princeton: Princeton University Press, 1984).

註③ 頗具代表性的文章是美國政論家 James Fallows 在大西洋月刊所寫之「圍堵日本」，見 James Fallows, "Containing Japan," *Atlantic Monthly*, Vol. 264, No. 6 (May 1990), pp. 53~64; 以及 Taggart Murphy, "Power Without Purpose: The Crisis of Japan's Global Financial Dominance," *Harvard Business Review*, March/April 1989, pp. 71~83.

註④ 日本三菱綜合研究所著，日本文摘編譯中心譯，全預測 90 年代的日本（台北：故鄉出版公司，民國 79 年），頁 12~14。



論。⑤密傳尼從功能主義 (Functionalism) 的角度來解釋國際間的互動如何發展成區域整合。他提出國與國之間的聯繫與互動往往會走向整合、減少激情的民族主義並且能夠增加國際社會的穩定。這過程是個人或者組織由有成效的國際合作經驗而逐漸轉移其對國家的忠誠，願意接受更多的國際合作、製造互賴、進而跨越國界的障礙走向區域整合。⑥

哈斯則從新功能主義 (neofunctionalism) 觀點出發，利用「溢出」(spill-over) 之概念來說明區域整合的過程。他研究歐洲煤鋼聯盟 (European Coal and Steel Community, ECSC) 成立之初，西歐社會的菁英沒有很多人支持。等到這聯盟運作數年有成效後，許多工會領袖和政黨菁英不但轉向支持聯盟，並且進而支持西歐共同市場 (Common Market) 的組成。他因此認為透過溢出效應，有許多人因為曾經歷某一跨國組織其中一部分的得利，進而支持區域整合中其他部門之合作，再達到整合目的。⑦不論這二位學者解釋區域主義的過程為何，他們同樣認為區域整合是一種成員間彼此漸進與互動的結果。⑧

大部分東亞國家在金融風暴前並沒有真正考慮實行區域主義的策略，主要原因是每個國家的經濟水準和經濟利益不相同，短期內難以建立共識。另外一個因素是過去十多年間許多東亞國家都處於經濟快速成長的階段，當政者欣喜之餘不會也不願意放棄部分經濟及金融方面主權去擁抱區域主義。東協就是一個範例。儘管東協成立已經約三十年，並且一九九二年元月召開第四屆高峰會時，宣布在未來十五年內成立東協自由貿易區 AFTA (ASEAN Free Trade Area)。這個計畫後來提前到二〇〇三年，後加入的成員國則有六到十年的延後加入期。然而細究東協各國整合進程，口水計畫一堆，碰到事關各國利益時，東協一貫以共識決和互不干涉政策做為擋箭牌，許多漂亮計畫就變成具文。

以東協差別稅率計畫 (The ASEAN preferential trading arrangements) 之實施為例、當初希望藉此計畫將區域內數以千計的貨品貿易自由化，並且為日後的自由貿易區奠下基礎。然而在各會員國都希望保護自身產業及產品的考量下，經過冗長的會議建立共識後，剩下來通過的物品幾乎沒有什麼貿易額了。⑨難怪馬來西亞戰略研究中心 (Malaysian Strategic Research Centre) 負責人巴京達 (Abdul Razak Baginda)

註⑤ 有關陶意志、哈斯和密傳尼的相關著作，參閱 Karl W. Deutsch and Associates, *Political Community and the North Atlantic Area* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1957); Ernst B. Haas, *The Uniting of Europe* (Stanford: Stanford University Press, 1958); David Mitrany, *The Functional Theory of Politics* (New York: St. Martin's Press, 1975).

註⑥ David Mitrany, *The Functional Theory of Politics*, p. x.

註⑦ Ernst Haas, "International Integration: The European and the Universal Process," *International Organization*, Vol. 15 (August 1961), p. 372.

註⑧ 有關區域整合理論更詳盡介紹，可參閱作者另一篇文章，「東亞金融風暴對東協組織的影響」，*問題與研究*，第38卷第2期 (民國88年2月)，頁55~68。

註⑨ Frank Frost, "ASEAN since 1967: Origins, Evolution and Recent Developments," in Alison Broinowski, ed., *ASEAN into The 1990s* (London: Macmillan Press, 1990), pp. 10~13.



就無奈的表示「東協陷入言論和現實利益的矛盾中，在過去三十年間我們談了許多合作，但是牽涉到利益問題時，這些合作往往就被犧牲掉了。」^⑩所以就實際層面而言，東協各國仍然是國家主權論的信徒。區域主義對它們還是一個理想，如果不要太多代價可以達成，可能可以討論；如果要放棄某些主權或利益做為代價，就以後再說吧。

中國大陸、台灣和韓國則是典型的國家主權論實行者。後二者長期以來一直採取由政府主導、以國家利益為最高導向的新重商主義（Neomercantilism），如同 Walters 和 Blake 所解釋的「重商主義者把自由經濟看成一個有用的工具以增強國家利益，而不是一種抽象的、全球性的理性政策，也不是不可避免的資本主義制度」。^⑪Haggard 和 Clark 也詳細說明台灣和南韓政府如何利用國家機器及產業政策達到減少貧富差距、不太依靠外國之多國企業資金、和成功的產銷高附加價值商品等目標。^⑫中國大陸從一九七八年採開放政策以來，在經貿政策上也大幅仿效南韓及台灣模式，成績卓著。中共一九九八年外貿約五百億美元的順差，自然不會是自由經濟政策的結果。

此外，這三個政府對金融體制掌控程度在東亞十國中是最強烈的一群。人民幣受到中共政府嚴厲的管制，外匯進出亦然，更不要說幾乎所有銀行都可說是政府的。^⑬外資進出台灣股市要政府許可，外國銀行在台灣的就業範圍有諸多限制，大額外匯進出台灣要申報。南韓政府嚴格管制外匯市場，銀行業幾乎是政府產業政策的主要工具等等僅是一部分的說明。這種掌控固然使得中國大陸和台灣在金融危機時受傷較輕，南韓在一九九七年底時付不出貸款的遭遇，顯示出連國家機器都運轉不動時的窘境。

換言之，東亞各國在金融危機之前，除了日本的全球主義以外，幾乎都是採取國家主權論。大部分東亞國家是戰後才取得獨立自主的地位，十分珍惜這種得來不易的政治及經濟自主權，在它們不願意放棄辛苦爭取到的經濟主權狀況之下，區域主義仍是一個口頭上的理想。

叁、東亞金融危機的衝擊與共識的建立

從泰國開始引發的東亞金融風暴來勢洶洶，第一波攻勢很快就擊潰大部分東協國家的金融防衛體系。首當其衝的泰國和印尼金融體系近乎崩潰，馬來西亞苦苦支撐，

註⑩ *Far Eastern Economic Review*, Oct. 16, 1997, p. 16.

註⑪ Robert S. Walters & David H. Blake, *The Politics of Global Economic Relations* (Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall, 1992), p. 11.

註⑫ Stephen Haggard, "The Newly Industrializing Countries in the International System," *International Organization*, Vol. 38, No. 2 (Summer 1984), pp. 343~370; Cal Clark, "The Taiwan Exception: Implications for Contending Political Economy Paradigms," *International Studies Quarterly*, Vol. 31, No. 3 (September 1987), pp. 327~356.

註⑬ 根據報導，中國大陸四大主要銀行的政策任務是借貸給國營企業，然而成效不彰。到一九九五年為止，四大銀行即借了三兆人民幣給國營企業，其中35~40%已經是不良放款。參閱 Pamela Yatsko, "Wonder Drug for Ailing Firms," in Frank Ching, ed., *China in Transition* (Hong Kong: Review Publishing Company Limited, 1997), p. 64.



經濟體質最佳的新加坡也被波及而略為受傷，菲律賓經濟則是因為才從混亂中逐漸復甦，並沒有嚐到前波東南亞泡沫經濟的好處而受創相對輕微。在這場風暴的過程中，我們看到東協各國近乎單打獨鬥的面對擁有數百億美元之國際外匯操作者。區域內的重要組織似乎都束手無策：亞洲開發銀行（Asian Development Bank, ADB）僅能略施薄力，ASEAN 除了開許多會議以外，幾乎毫無作為，亞太經濟合作委員會（Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC）在雜音中仍然支持 IMF 所開藥方。

接下來的第二波功勢迅速蔓延到東北亞的台灣、香港和南韓。儘管新台幣由 27.5 比 1 貶值到 34 比 1 美元，經濟體質尚佳的台灣低空閃過這次風暴。號稱亞洲經濟最自由的城市香港就沒這麼輕鬆。外資在國際外匯市場上大量放空港幣及香港股市，香港政府要支持港幣匯率，除了在外匯市場大買港幣、還大幅調高銀行利率。然而調高利率卻使得股市失血，香港恆生指數從一萬六千點的高峰跌到七千點以下。香港金融管理局（Hong Kong Monetary Authority, HKMA）在中國大陸支持下大力介入股匯市，於一九九八年八月運用一百五十億美元拉抬股市，成功的將股市拉升到九千點，也使得國際外匯投資客受到重創。^⑭香港政府能夠成功拉抬股匯市的主要原因之一，是它和中共加起來超過二千二百億美元的外匯儲備，讓國際投資客只好認賠出場。儘管香港政府干預股匯市的行為受到包括美國聯邦儲備局（Federal Reserve Board）主席葛林斯潘（Alan Greenspan）的公然批評，東亞國家十分歡迎香港的反擊，起碼這件事讓許多東亞國家出一口怨氣。^⑮

受到香港政府反擊成功的鼓舞，外匯存底不足的馬來西亞政府採取另外一種形式的反擊。香港事件之後的十天，馬哈地總理宣布實施外匯管制、將馬幣對美元的匯率固定在 3.8 比 1、並且不接受 IMF 的援助方案。吉隆坡（Kuala Lumpur）的股票市場於一個多月內揚升百分之六十，指數從最低點的二百六十多點到一九九八年十月底的四百二十點、再到一九九九年十二月中的七百六十餘點。且不論馬哈地政策的優劣，外匯管制和固定匯率等措施起碼讓馬國企業家及人民對於股匯市逐漸恢復信心，就此擺脫金融危機所造成外資撤出一股匯市下跌一民衆缺乏信心之惡性循環。就一個中小型經濟體而言，馬國政策的短期政策效果是成功的，雖然長期而言馬來西亞還是要融入世界經濟體系才能維持經濟發展。^⑯

南韓是東亞金融風暴的另外一個受害者。過去三十餘年來，南韓經濟成長在全球各國是最快速的。不過由於政府政策支持大財團過於積極、企業以債養債擴張信用導致產能過剩、和銀行體系弊病叢生等因素，造成南韓政府於一九九七年十二月總統大選前二星期，竟然面臨付不出外債的窘境。反對黨候選人金大中當選總統後接受 IMF 援助，並且在實施 IMF 所要求之緊縮經濟政策一年以後南韓經濟快速回升，成為東亞

註⑭ Far Eastern Economic Review, *Asia Yearbook 1999* (Hong Kong: Review Publishing Company, 1999), p. 117.

註⑮ *Asian Wall Street Journal*, September 17, 1998, p. 2.

註⑯ 即使支持馬國管制外資政策的 Paul Krugman 教授亦認為這些政策不能也不應該維持太久。Far Eastern Economic Review, September 17, 1998, p. 32.



受重創各國中第一個幾乎完全復原的國家。其實南韓的例子更能印證單一國家面對國際鉅額資金流通的無力感。南韓不論在高科技、汽車、造船等重化工業所投注的資金、心血和成效，是其他大部分東亞國家難以比擬的。這次經濟崩盤主要是南韓整個國家機器運轉失靈所致。如果有一個區域組織在發生問題之初予以支援，譬如緊急信用貸款，極可能避免一次經濟崩盤的嚴重後果。

經過接二連三的金融風暴——在東亞地區引爆，除了使東亞經濟受到重創外，也讓東亞各國朝野重新思考未來因應之道。首當其衝的是日本。雖然日本受到金融風暴衝擊不如其他國家嚴重，其無法發揮全球第二大經濟體之實力以帶動東亞經濟復甦的事實，不只備受東亞其他國家朝野批評，也讓日本人頗感難堪。一九九八年六月，泰國為重建金融體制而設立的金融業整頓局（Financial Restructuring Advisory Committee, FRA）總裁西拉翁，在東京所舉行的亞洲前景國際會議上說的話可以代表許多亞洲國家的心聲：「有一種情緒認為，日本現時扮演的角色可悲地不充分。我們認為日本可以做更多。」^{①⑦}隨後舉行的亞洲各主要國家財政部長會議更發表強烈呼籲，要求日本穩定自身幣值及經濟，以免東亞經濟進一步下滑。^{①⑧}為了緩和各國不滿，日本政府於數月後宣布提供三百億美元的援助計畫，幫助東協及南韓紓困，並且在七大工業國會議及其他國際金融會議中、建議管制投機性短期資金的交易。^{①⑨}

另一方面，從一九九〇年代初期泡沫經濟破滅以來、日本經濟遲遲未能恢復榮景一事，更讓日本人在徬徨中充滿疑惑。經歷長期的景象低迷，日本經濟始終處於欲振乏力的階段。儘管日本股票市場已經率先反彈，日本經濟要回到一九八〇年代中期水準還有一大段日子。對照美國所處的「新經濟」時代，日本朝野決策人士似乎有一種不知如何是好的感受。^{②⑩}尤其電子資訊業，日本公司在美國微軟、英特爾、美光等軟硬體強敵壓制下一直打不開局面，更不要講和美國競爭全球領導地位。其他如金融業，日本仍然是陷入泡沫破滅後重整的地步，要想恢復以往和歐美大銀行同步競爭的時代，可能也非短期所能達成。

從一九九八年下半期以來，日本政府逐漸改變以往以全球主義為單一目標的政策，轉而接受區域合作的概念。例如日本外貿振興會會長、前通產省副相的白田山登就指出，日本準備面對事實，放棄長期以來抗拒與主要亞洲夥伴組成地區性自由貿易協定的態度。他說日本過去的基本態度是，由於這種協定歧視非會員國，因此有違關貿總協定 GATT 的精神。然而目前世界三十個主要經濟體中的二十六個都是或將成為這種區域協定的參與者，只有亞洲四個主要經濟體——日本、中國、韓國和台灣尚未參與

註①⑦ 文匯報（香港），1998年6月5日，版A3。

註①⑧ *International Herald Tribune*, June 17, 1998, p. 17.

註①⑨ 聯合報（台北），民國87年10月1日，版11。

註②⑩ 所謂「新經濟時代」（New Economy），指目前全球面臨兩大趨勢：全球化和資訊科技的創新。此二者顛覆舊經濟秩序，還造成增加就業、提振企業家活力、提高美國人生活水準等結果——尤其是在不會產生通貨膨脹的情形下發生。參閱 Stephen B. Shepard, "The New Economy: What It Really Means," *Business Week*, Nov. 17, 1997, p. 48.



這種協定。當其他地區都樂於從世界貿易組織和地區性貿易協定的雙軌道中得益，如果日本還將自己限制在單軌道上，就可能失去通過第二軌道所能得到的機會。^①三個月以後，日本通產省在年度報告中提議東北亞成立一個自由貿易區，地區包括日本、香港、南韓和台灣。日本這項提議的目的在與其他經濟集團如北美自由貿易協定（North American Free Trade Agreement, NAFTA）相抗衡和擴大日本在全球貿易談判上的影響力。^②未來能否實現以及要花多少時間達成仍是一個未知數，不過這已經可以看出日本政府從以往全球主義轉向區域主義的改變。

金融風暴也改變中國大陸對區域主義的觀點。從開放改革到金融風暴的近二十年間，中共官方一向站在國家主權主義的角度發展本身和對外雙邊經貿關係。對於區域經貿整合，原則上中共是不太有興趣，甚至可以說是持反對立場的。這主要是中共在經濟發展初期的工業產品，不論是品質和價格的競爭力都沒法和日本及四小龍相比。這段期間中共的主要目標是吸引外資，逐漸建立起具有國際競爭力的經濟體系，以及如何改革為數高達八萬家的國、省營及地方所有之鄉鎮企業，根本沒有餘力放棄部分經濟主權以加入區域經濟整合計畫。因此策略上，中共比較願意接受雙邊合作及談判。中共以其廣大人口及市場，往往可以在雙邊談判取得上風；可是在區域及多邊談判時，其力量就顯得相對弱勢。尤其要談到東亞區域經濟整合，以日本所擁有國民生產總額（Gross National Product, GNP）占東亞約五分之三的分量，勢必有最大的影響力和發言權，這又不是中共樂見的。這也是許多學者對東亞經濟整合前景不抱樂觀的理由。

東亞金融風暴的廣度和嚴重程度遠超過各國想像，更令東亞各國領袖重新思考未來經濟發展方向，中國大陸亦不例外。中國大陸如果要維持每年百分之七以上的經濟成長率，不可能單靠自身達成，一九五〇到七〇年代的痛苦經驗是最好證明。中國大陸只有繼續進一步融入全球經貿體系，儘管這可能付出的代價是面臨外界更多的經貿影響及更大的經濟波動。如果全球化是不可避免的趨勢，中共必須以更積極的態度面對這趨勢。中共財政部長項懷誠一九九八年四月，在美國首都華盛頓所召開的世界銀行和IMF發展委員會會議上即指出，亞洲金融危機是一個全球性發展課題，即世界各國特別是發展中國家如何面對經濟全球化，全球化經濟又如何健康發展的問題。他認為亞洲危機並不意味著對亞洲各國經濟發展道路的否定。相反，它將促進亞洲經濟發展的自我完善與更新。風暴過後，亞洲將建立起更加有效的經濟體系。^③三個月後，中日兩國的世貿談判達成協議。中共總理朱鎔基於一九九九年四月訪問美國時帶著近乎「喪權辱國」條件、希望和柯林頓總統達成世貿談判協議。當時美國政府受到國會反中共間諜案及非法捐獻等事件影響並沒有同意，但是雙方終於在年底時簽訂協議。中共可望在二〇〇〇年年底前加入世界貿易組織。此外中日韓三國元首在一九九九年十一月於菲律賓首都馬尼拉舉行首次高峰會談，就三國經濟合作達成協議。朱鎔基並表示希望三國建立合作關係，使得東亞想法能在國際社會獲得肯定。這些積極的做法，

註① 大公報（香港），1999年2月11日，版C3。

註② 中國時報（台北），民國88年5月22日，版1。

註③ 文匯報（香港），1998年4月19日，版25。



已顯示出中共官方態度的轉變。

至於東協各國和南韓等受創較重的國家，更是感覺到有建立區域經貿體制的需要。從泰國、印尼、南韓到馬來西亞，不論朝野的政經人士多數認為國際外匯投機客要為此次金融風暴負最大責任。固然東亞各國要為本身財經體質負完全責任，如果不是這些國際投機客的興風作浪，不會擴展為東亞甚至全球性的金融風暴。印尼和馬來西亞在風暴初期就曾經提出以新加坡幣做為東協各國共同貨幣之構想，儘管是當時各國貨幣面臨信心危機的臨時提議，也反映出一些事實。試想亞洲國家擁有全球最多的外匯儲備，高達約八千億美元，然而這些錢大都存在美國，沒有辦法或是沒有信心拿出來援助受創各國。如果亞洲能夠成立類似「亞洲貨幣基金」組織以防禦國際投機客的襲擊，風暴災情勢必大大縮減。^④基於此信念，東亞各國逐漸試圖建立起一種共識：如果全球化是各國尋求經濟持續發展的進攻策略，區域化可能是必備的防守策略。以目前的趨勢而言，未來五到十年東亞類似機構應該可以略具雛形。

肆、未來東亞區域合作架構及可能發展極限

從一九九〇年馬哈地總理主張成立東亞經濟集團開始，許多區域性和次區域性（sub-regional）合作架構都被提出。前者如東協自由貿易區、東北亞自由貿易區（Northeast Asian Free Trade Area）、亞洲貨幣基金（Asian Monetary Fund）等；後者如大中華經濟圈（the Greater Chinese Economic Zone）、大湄公河區域經濟合作（the Greater Mekong Subregional Economic Cooperation）、印尼、新加坡和馬來西亞之間的成長三角（growth triangle）計畫等皆是。不論規模大小，這些計畫不是位於口號階段，就是處於關稅減免、貨物能比較自由流通階段，離實際區域經濟整合的進程還有一大段路要走。其中的關鍵因素是大部分東亞國家，或基於過去歷史經驗，或基於維護自身財經主權等因素，不願意真心接受區域整合。此次金融風暴似乎真正刺激到東亞各國的決策人員去認真思考這個問題。然而到底東亞的區域合作可能達到什麼境界呢？

對前述問題，本文採取從負面表列方式刪除一些在可預見將來，譬如二、三十年內不太可能達到的目標著手。首先剔除的可能是例如歐洲聯盟之類的區域政治整合進程，主要原因是亞洲國家和歐洲國家的政治生態完全不同。歐洲各國在過去四百餘年間幾乎經歷所有國際政治體制的變遷，不論是民族國家興起、權力平衡的運作、殖民主義的擴張、軍事同盟的衝突、兩極對抗的互動等等，歐洲都是主要戰場。歐洲人民之間的種族偏見和文化差異在這數百年間曾經讓各國付出慘痛的代價，也逐漸了解到尊異求同的必要。因此歐洲各國人民願意接受一個超國際體制的出現，如果這體制能夠帶給他們經濟競爭力和更確定的政治安定。相對的，亞洲各國絕大部分在二次大戰以前都處於殖民地階段，戰後好不容易才取得獨立地位。再加上東亞各國與日本過去

註④ *The Economist*, Nov. 7, 1998, p. 20.



慘痛的經驗以及對中國一向具有的疑慮，要讓這些人在可預見的將來接受一個類似東亞議會的組織，似乎難以想像。

其次要剷除的可能是東亞共同市場之類的高度經濟整合進程。在一個典型的區域共同市場中，不只是商品可以最低關稅限制自由流通，資本和勞力等生產因素亦可以隨時進出區域內任何一個國家。^⑤東亞地區幅員遼闊，各國人民生活水準差距極為懸殊，人口就業機會從日本、台灣、新加坡的相對容易到中國大陸、印尼、菲律賓等國的十分困難，光就消化中國大陸數以億計的待業人口可能就需要數十年的持續發展。另一方面，在發展中的大多數東亞國家急須建立工業基礎、又怕自身的工業基礎被鄰國摧毀的心態下，要談往共同市場一途發展是困難重重。

另外一個不可能是日元成為東亞各國的共同貨幣。歷史和民族情緒是很重要的一個因素，新加坡前總理李光耀先生就曾經表示過「在東方，沒有一個國家領袖偏好日元集團，那將會是一大退步。」^⑥他的話可以代表許多東亞國家領袖的心聲。另外一個因素是日本政府缺乏把日元國際化的強烈企圖心。東京政府曾經在一九八四年到一九八八年之間和美國政府組成「日元－美元委員會」(Yen-Dollar Committee)推動日元國際化。後來由於日方遷就國內金融機構、財團的壓力，以及日本政府一向把國內財政政策置於區域及國際考量之上等因素而不了了之。^⑦日本政府在泡沫經濟破滅後長久不肯面對金融體系的呆帳問題，一直到一九九六年底以後才下定決心、採取所謂的“Big Bang”財政鬆綁政策以挽救金融體系。因為時間拖延過久，結果事倍功半。儘管日本政府之態度近兩年來已經轉趨積極，要東亞各國接受則不是一件容易的事。

最後一個不可能是所有東亞國家都加入一個東亞區域經濟合作組織。北韓、越南、緬甸及中國大陸等實施社會主義或管制經濟的國家，以及柬埔寨、寮國、東帝汶甚至印尼、菲律賓等經濟較落後國家在可預見將來都不具備加入區域經濟合作組織的條件。不論是自由貿易區、關稅同盟、或者是區域貨幣支援機制，參與國勢必要有一定的經濟水準及放棄部分經濟主權的心理準備。目前還看不出這些國家在可預見將來會擁有這些條件。當東亞地區有一半左右國家仍不具備條件時，區域經貿整合應該先僅限於經濟水準較高的國家及地區。

面對國際金融及經貿環境的巨大變遷，包括巨額資金的自由流通於國際各資本市場、經濟全球化與區域化的盛行、以及發展中國家金融體系的相對脆弱等，東亞各國必須要思考兩個應對方向。其一是發展功能性區域經濟整合機制，尤其是在鋼鐵、化工、水泥等傳統產業方面。東亞金融風暴的原因之一就是許多傳統產業的投資太多、

註⑤ Miroslav N. Jovanovic, *International Economic Integration* (London: Routledge, 1992), pp. 8~10. 該書作者畫有一圖表(頁十)顯示從自由貿易區、關稅聯盟、共同市場、經濟聯盟到完全經濟聯盟的異同，十分具有參考價值。

註⑥ Nigel Holloway & Anthony Rowley, "Towards a Yen Bloc," Nigel Holloway, ed., *Japan in Asia* (Hong Kong: Review Publishing Company Limited, 1991), p. 185.

註⑦ *Ibid.*, p. 192.



造成產能過剩所致。^②這些產業不需要太多的技術，只要資本投入就可以讓一個國家在短期內擁有許多工業基礎，是許多剛邁入經濟起飛階段國家的最愛。然而東亞各國如果不能記取這些教訓，仍然沉迷於盲目發展，只有使得過去慘痛歷史重複發生。相反的，假使東亞各國能夠建立起一些具有半官方性質、類似「東亞化工聯盟」組織，透過集體協商達成各國產銷協議，不但能夠消除各國多餘的投資，讓資金做更有效利用，還可以建立起區域內國際間的互信與合作，為往後更廣泛合作奠定良好基礎。檢視西歐戰後所設立「歐洲煤鋼聯盟」ECSC成功經驗，進而推廣到其他部門的「溢出」效應，絕對值得東亞國家借鏡。相關經驗，雖然在區域經濟整合理論有十分複雜及詳細討論，不是本文所要探討的重點，不過這種發展方向是值得深思的。

另外一個方向是建立東亞金融預警及支援機制。面對國際巨額游資的快速流動，東亞各國除了限制外資短期進出的激進手段之外，只有建立「區域聯防」體制才能應付。前者儘管近兩年來有越來越多的學者及專業人士提倡，並沒有被美歐各國主流財金決策人員所接受。^③主張全球論者不會贊同限制資本流動的做法，因為這樣會影響他們的獲利能力。至於後者，由於此種金融預警機制需要對參與國具有某種程度的約束力、參與國的財經透明度必須大幅改善、各國經濟水準的落差不能太大等門檻限制，初期參加者可能僅包括日本、南韓、台灣、香港、新加坡、馬來西亞以及泰國等中高收入國家或地區，等到實施具有成效和其他國家生活水準提昇以後，才擴大參與成員。下一波的參與者應該是菲律賓、中國大陸及印尼，至於時間可能是在機制成立五到十年之間。

這個金融預警及支援機制的運作經費應不能低於三百億美元，由參與各國按經濟實力認股，不論是政府或民間銀行出資均可。此機制的主要任務，在平時是檢視各國的金融及經濟表現並提出預警和建議，另外一方面是在各國遭受國際外匯投機客的異常炒作時提供必要資金援助，以減低股匯市巨幅波動的傷害。在運作方面，這類機制勢必分享參與者部分財經主權；至於分享主權程度之多寡，則由參與者共同決定。重點是決定後即徹底執行，才有可能享受到區域組織的防禦功能。這也是一些欠缺政經資訊透明度的國家如越南、印尼、或中國大陸等還不適合加入的原因之一。

如果這些功能性和防禦性區域機制能夠運行順暢，東亞各國就可以往下一個階段邁進，這包括自由貿易區的建立、會員國貨幣間之聯繫匯率、甚至亞元的創立等都不是不可想像的目標。重要的是東亞各國首先必須從一些比較低層次的區域合作著手，等到建立起彼此間的互信與互助後、再往高層次的區域整合進行，屆時新的參與者才有意願接受入門條件，這種整合模式的成功機會大。相反的，如果不設一些門檻，或者一開始就進行過度整合，很可能落到雷聲大、雨點小的後果。到那時，不要說離世界三大經濟板塊之一的積極目標越來越遠，連自我防衛的基本功能都缺乏，這才是東亞國家的一大危機。

註② Francois Godement, *The Downsizing of Asia* (London: Routledge, 1999), p. 23.

註③ 前諾貝爾經濟獎得主托賓 (James Tobin) 曾經建議對國際間資本流動課稅，不被採納。美國康乃爾大學教授 Jonathan Kirshner 也撰文表示國際資本自由流動的缺點。參閱 Jonathan Kirshner, "Unregulated Capital Blamed for Crisis," *Los Angeles Times*, September 17, 1998, p. 2.



伍、結論：東亞經濟安全體系對我們的影響和因應之道

全球化和區域化是未來趨勢。經過金融風暴的慘痛經驗後，東亞各國間的區域經貿整合是一條必走之路。另一方面，中國大陸和我國即將於今年內相繼加入世界貿易組織 WTO，我們正式融入世界經貿體系將是一項必須面對的事實。以台灣的經濟體質來說，這兩種趨勢都是值得期待的。加入 WTO 不論對於台灣經濟的持續成長以及國際空間的擴展，都有絕對正面的影響。對於農漁業的負面影響，應該會在一段時期後逐漸減低，也可以使得台灣稀少的資源做出最佳利用。例如以台灣地窄人稠資源稀少的特性而言，現今農業的總產值僅占全國的百分之五，卻消耗百分之八十以上的水資源，如何在國家安全與資源利用之間做出適當調整是值得檢討的重要課題。

然而檢視未來，台灣面臨兩種困境會使得前景並非那麼明朗。一是在所謂的「東協加三」會議並沒有台灣的出席。「東協加三」會議的主題著重於區域內的互動關係，經由互動而達到促進區域整體的和平、穩定和繁榮。^③這是東亞國家在金融風暴後所進行區域化合作之努力。台灣缺席所顯示的含意是我們在區域化的問題上跟不上其他國家腳步，這可能會嚴重影響到未來台灣的金融及經濟防衛體系。在這問題上，有一種辯解認為，以往台灣不是國際經濟組織的成員，絲毫沒有影響到台灣經濟發展的表現。這種說法和東南亞各國為金融風暴所提出的辯解類似：他們以往就是貪污及政商勾結盛行，為什麼那時都沒事而現在有事，因此他們認為國際投資客是主要禍首。這種辯解的缺點是忘掉全球化所帶來的財經生態及運作的改變，對各別國家的衝擊將更為嚴苛。台灣雖然逃過東亞金融風暴的災難，隨著加入 WTO 的全球化浪潮，能否有足夠自保能力，仍是一個大問題。

另一個困境是兩岸間的對峙情形有逐漸升高的可能。隨著近年中國大陸經濟及軍事力量大幅提昇，加上香港和澳門相繼和平歸還給中國，北京對於台北的壓力日益增加。這些壓力已經迫使台北在處理兩岸關係上採取更強硬態度，證諸李登輝總統於一九九八年七月所發表的「特殊兩國論」(special state-to-state relationship)即可知。北京對此反應極為激烈，文攻武嚇再次展開。儘管在美方的強大壓力下、台北政府低調回應，不過在台灣的民調中都有超過半數以上人民支持「特殊兩國論」的情況來看，二〇〇〇年五月就職新任總統的兩岸關係很難脫離此一政策的範疇。如此兩岸關係的緊張似乎是可以預期的。因而台北方面原本利用中國大陸作為廣大腹地與潛在市場的政策可能必須重新修正，而修正後的政策可行性為何、如何轉變以及民間配合度如何，將是突破此一困境的關鍵。

台灣的應變之道，首重政府對外政策觀念之改變。自後冷戰時期以來，經貿政策早已成為各國對外政策的主調，其重要性絕對不下於政治外交及軍事政策。然而反觀台北近年來的重要對外政策，不論是「南向政策」、「加入聯合國」、「增加邦交國

註③ 「東協加三」會議之宣言，可參閱 *The Japan Times*, Nov. 29, p. 3.



家數目」、「增加軍事採購」或是「元首外交」等等，都是以政治軍事角度出發，用經貿資源及政策做手段來達成目標。這種違反全球潮流的思維方式和做法，不但使台灣和全球主流思想格格不入，也浪費台灣整體資源和國力。長此下去，台灣經濟勢必付出慘痛代價。是以日後對外政策之思維宜做重大改變，從過去政治軍事考量為主改為經濟貿易考量為主。這是因為經濟是台灣的命脈，也是台灣和中國大陸相抗衡的最大本錢。如果台灣經濟被拖垮，絕對沒有能力對抗中共的壓力。只有從對外政策思維之改變，才有可能使台灣的經濟條件與國家意志合而為一，發揮最大力量。

從具體做法而言，台北政府日後宜採取較務實之「重經輕政」政策。中華民國在國際政治外交所處的困難國人皆知，也不是短期內能夠解決的。然而以台灣在經貿、尤其是電子高科技產業的發展，絕非中共所能打壓，中共甚至還需要尋求台灣在這方面的合作。加入WTO更有利於台灣融入世界經貿體系，只要台灣經濟發展持續向前、內部民主政治運作成熟，沒什麼好擔心國際社會空間被壓縮等問題。因此在對外關係上，台北宜放置更多關心於區域經貿整合問題，諸如日本通產省所倡議的東北亞自由貿易區—包括日本、香港、南韓及台灣之提案，而非一些政治外交考量的議題。

另一方面，台北政府在外交及兩岸事務上，宜採取更具彈性與模糊之政策，以求取最大利益。在兩岸事務上，台北政府可以維持「國統綱領」的進程和中共周旋。只要中國大陸沒有達到政治民主化及多元化的境界，兩岸之間的統一是不可能的。然而在外交事務上，台北勢必堅持中華民國是一個主權獨立國家之立場、而不必觸及中共政府體制屬性之敏感問題。意即台北政府主張中華民國是一個國家，中共只是一個政治實體，至於別的國家看法如何，台北管不到，也不願意管。這是一個很吊詭的問題。中共激烈反對「兩國論」，是因為台北把中華民國和中華人民共和國都看成國家。然而台北不管中共看法如何，從民國三十八年以來仍然一直主張自己是一個主權國家。中共以前認為台灣是中國一部分，但是可以接受台北把中共看成叛亂團體的看法，還認為蔣介石是民族主義者。顯然中共能夠接受台北主張中共是低於國家層次的組織之看法。這可能是雙方都能接受的底線：台北宣稱是中華民國，中共是政治實體；中共則自稱中國，反對可是勉強接受台北立場。從台北角度看，其兩岸和外交政策是雙軌的：一面是「國統綱領」的兩岸政策；另一面是模糊的外交政策。透過這種雙軌制，台北比較可以緩和兩岸間的緊張關係、又可以使得自己的外交政策有更多的彈性與揮灑空間。總之，台北如何能制訂出既富有彈性、又具有創造性模糊的對外政策，將是對新上任總統的最大考驗。

* * *

(收件：89年1月15日，修正：89年2月24日，接受：89年2月25日)



Asian Financial Crisis and East Asian Economic Security System

Rong-Rung King

Abstract

This article examines the economic security system in East Asia. Basically most East Asian countries adopted nationalism as their optimal economic security system. The only exception is Japan, who pursued universalism as her economic strategy. However, the East Asian financial crisis has convinced these nations to converge on regionalism. Gradually most East Asian countries are reaching a consensus, that is, if globalism is each country's best strategy to make profits, then regionalism is their best defending strategy.

Keywords : Regionalism; Economic Security System; Globalism; East Asian Economic Integration

