

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

▶ 從東亞金融危機看亞太經合會建制的本質

APEC and the Financial Crisis in Asia

doi:10.30390/ISC.199806_37(6).0001

問題與研究, 37(6), 1998

Issues & Studies, 37(6), 1998

作者/Author：吳玲君(Lin-Jun Wu)

頁數/Page：1-15

出版日期/Publication Date：1998/06

引用本篇文獻時，請提供DOI資訊，並透過DOI永久網址取得最正確的書目資訊。

To cite this Article, please include the DOI name in your reference data.

請使用本篇文獻DOI永久網址進行連結:

To link to this Article:

[http://dx.doi.org/10.30390/ISC.199806_37\(6\).0001](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.199806_37(6).0001)



DOI Enhanced

DOI是數位物件識別碼（Digital Object Identifier, DOI）的簡稱，是這篇文章在網路上的唯一識別碼，用於永久連結及引用該篇文章。

若想得知更多DOI使用資訊，

請參考 <http://doi.airiti.com>

For more information,

Please see: <http://doi.airiti.com>

請往下捲動至下一頁，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE



從東亞金融危機看亞太經合會 建制的本質

吳 玲 君

(政治大學國際關係研究中心
第二研究所副研究員)

摘 要

在一九九七年亞洲金融風暴中東亞國家飽受打擊，APEC 此一亞太地區最重要的經貿合作機制，卻未採取具體的援助措施扮演任何關鍵性的角色。從風暴開始部分 APEC 會員體提議希望在 APEC 架構下單獨成立基金，至後來會員體商議由 APEC 設立基金然後交由 IMF 托管，到最後 APEC 高峰會議決議完全由 IMF 主導，其過程政治意味濃厚。而 APEC 鬆散的處理方式充分展現其對話性濃厚的論壇本質，僅是提供各會員體溝通、協商與建議的管道，距離眾所期盼的有功能及有制度的國際建制仍相距甚遠。亞洲金融危機期間 APEC 的地位、功能、價值受到各方質疑，本文旨在探討此次 APEC 會員體形成處理東亞金融危機共識的因素，並討論所謂 APEC 建制的本質對共識形成的影響。基本上，APEC 的成長與美國有心主導有密切的關係，但值得注意的是（APEC 本身組織發展，符合了亞太國家政治文化的一些特性，在組織方面，強調包容性，並在開始刻意模糊其組織目標、以循序漸進及務實性的態度，求同存異、培養與追求共識。此些特質是 APEC 成長的基礎，也提供了其進一步發展的空間。）但是也就是因為此種 APEC 建制的特質，使得強權國家美國在此次金融風暴中得以發揮影響力，造成 APEC 在此次風暴中無法扮演舉足輕重的角色。

關鍵詞：亞洲金融風暴、亞太經合會、國際建制、國際貨幣基金會

* * *

壹、前 言

自一九九七年七月亞洲金融風暴發生後，許多東亞國金融市場紊亂，政府資金緊縮，損失情況嚴重。由於處於風暴中的國家均為亞太經濟合作會議（Asia Pacific Eco-



conomic Cooperation, APEC) 的會員體，因此，在風暴開始時，區域內的國家莫不對此一號稱亞太區域內最高的經濟對話機制寄予厚望，希望此一扮演貿易自由化與全球化領導角色的機構，可以本著區域生命共同體的精神，發展出一紓困機制，促使會員體能同舟共濟，渡過難關。一九九七年九月在香港舉行的七大工業國會議上，日本提出亞洲貨幣基金（以下簡稱亞洲基金）的概念，表示願意為遭受金融風暴的亞洲國家提供五百億美元的援助，以確保亞洲貨幣的安定和經濟危機的化解，該擬議也計畫於加拿大溫哥華的 APEC 高峰會上提出。^① 其間包括日本、部分東南亞國家都表態支持在 APEC 架構下成立區域性金融危機處理機制（facility）的構想，亦即在原則上同意日本提出的議案。^② 但在一九九七年十一月 APEC 第五屆非正式領袖會議中，面對各國極為關注的亞洲金融危機，APEC 會員體領袖卻發表強烈聲明，支持由國際貨幣基金會（International Monetary Fund, IMF）扮演此次亞洲金融風暴中核心角色。換言之，即是 APEC 會員體同意即使亞洲成立一個促進區域合作與金融安定的架構，此一架構也必須以 IMF 為中心角色，APEC 本身不負主導的任務，也不具監督的責任。

在此次亞洲金融風暴中東亞國家飽受打擊，APEC 此一亞太地區最重要的經貿合作機制，卻未採取具體的援助措施扮演任何關鍵性的角色。為了增加投資者的信心，APEC 高峰會議發表對危機無關緊要的建言，一般觀察家預測其在金融風暴中只能扮演橡皮圖章的角色。^③ 從風暴開始部分 APEC 會員體提議希望在 APEC 架構下單獨成立基金，至後來會員體商議由 APEC 設立基金然後交由 IMF 託管，到最後 APEC 高峰會議決議完全由 IMF 主導，其過程政治意味濃厚。而 APEC 鬆散的處理方式充分展現其對話性濃厚的論壇（forum）本質，僅是提供各會員體溝通、協商與建議的管道，距離眾所期盼的有功能及有制度的國際建制（regime）仍相距甚遠。亞洲金融危機期間 APEC 的地位、功能、價值受到各方質疑，本文旨在探討此次 APEC 會員體形成處理東亞金融危機共識的因素，並討論所謂 APEC 建制的本質對共識形成的影響。

基本上，APEC 的成長與美國有心主導有密切的關係，但值得注意的是 APEC 本身組織發展，符合了亞太國家政治文化的一些特性，在組織方面，強調包容性，並在開始刻意模糊其組織目標、以循序漸進及務實性的態度，求同存異、培養與追求共識。這些特質是 APEC 成長的基礎，也提供了其進一步發展的空間。但是也就是因為此種 APEC 建制的特質，使得強權國家美國在此次金融風暴中得以發揮影響力，造成 APEC 在此次風暴中無法扮演舉足輕重的角色。

註① *The Asian Wall Street Journal*, November 19, 1997, p. 13. 大公報（香港），一九九七年十月十日，版 A 三；自由時報，民國八十六年十一月十八日，版十九。日本提議的亞洲基金會建議名單上共有十一國，分別是日本、韓國、中國大陸、香港、澳洲、新加坡、泰國、印尼、馬來西亞、菲律賓以及汶萊。

註② 大公報（香港），一九九七年十月十日，版 A 三。

註③ “APEC Faces Pressure as Asia Crisis Worsens,” <http://headlines.supernews.com>, Feb. 9, 1998.



貳、APEC 與建制

柯斯能 (Stephen D. Krasner) 等學者曾對體制有明確的定義與寄望，他們以為建制是國家之間對特定議題能形成共同的信念，進而產生界定權利與義務標準的規範，並發展出規律，最後則產生出一套決策程序，使會員體對各種議題得以完成具體的決議；藉由長期合作、制度性的方式，擬訂普遍性的行為規範，以共同解決國際性的問題。^④

APEC 歷經九屆會議的運作，雖然至今仍被許多嚴苛的評論家指為缺乏成效，政治意味濃厚，且各國在自由貿易的定義上仍有歧見，但其確實已從一個原本鬆散及對話性質的論壇發展成為較有制度、有組織及功能的會議。APEC 會員體在自由化的信念與原則下，以循序漸進不拘泥形式的結構來縮小彼此的距離。讓鬆散、多元性的成員，在頻繁的溝通交流中，因彼此認知的拉進而摸索出一些合作的軌跡。亦即是藉由長期合作、逐漸制度化的方式，擬訂普遍性的行為規範，解決部分彼此共同關切的經濟問題。一九九三年十一月西雅圖宣言所揭櫫的亞太地區經濟自由化目標，經過五年的醞釀發展後，已逐漸具體化，一九九四年茂物宣言中決定自由化的時間表，各成員領袖承諾衡量已開發國家及開發中國家的不同程度，分別於公元二〇一〇年及二〇二〇年達成經濟全面自由化目標，提前自由化的清單也逐漸在各會員體的支持下出爐。經多方折衷後，會員體在一九九五年大阪會議中通過大阪實際行動，一九九六年十八個會員體依據大阪行動綱領，提出初步的個別及共同行動計畫，並定於一九九七年元月一日起開始實施。在馬尼拉會議之後，APEC 的決議不再是「宣示」或綱領，而是具體的執行方案，各國必須依照個別和集體行動計畫，降低關稅並撤除貿易和投資障礙。^⑤在協商過程中會員體逐漸明白自己的權利與義務標準，例如降低關稅等，並發展出所謂具有「亞太特色」的協商程序以達成共同的經濟與貿易目的。APEC 推動自由化議案的進度雖然緩慢，但會員體在不同的政經背景下尚能經營 APEC 的穩定性及持續性已屬不易。

此外，APEC 還透過包括人力資源發展、工業科技、能源運輸、觀光、電信、貿易推廣、漁業、海洋資源保育、貿易及投資資料審定等十個工作小組以定期會議方式商議具體的合作事宜，並擬訂具體的進度以達成效。雖說 APEC 的決議並沒有嚴格的拘束力，但是由於各會員體都重視 APEC 各項會議的決議原則與達成的共識，再加上 APEC 非正式領袖會議已成了亞太地區的年度盛事，其高度政治象徵意義與功能受各國重視程度日益增加，因此 APEC 在自由化原則上的進展可說是以「集體的行動」(collective action) 來影響個別國家之行為，並加強多邊貿易制度的一個範例，具備所謂「建制」的基本條件。

註④ Stephen D. Krasner, "Structural Causes and Regime Consequences," in Stephen D. Krasner, ed., *International Regime* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1993), pp. 1~2.

註⑤ 有關 APEC 歷年的重要之共識與發展，請參考吳玲君，「亞太經濟合作會議之組織特性及展望」，東南亞季刊，第二卷第一期（民國八十六年一月），頁七〇~七二。



叁、亞太金融危機與 APEC 之關係

一、金融危機的成因

一九九七年七月泰國在市場壓力下，被迫將泰銖改為浮動匯率，導致東南亞金融風暴，各國企業家對亞洲，甚至東歐與拉丁美洲等新興市場的經濟信心削減，同時也引發國際間，尤其是開發中國家，對以美國為主的西方工業國家所推動之全球化趨勢，感到懷疑與排斥。一般觀察家預測此一情勢如不儘快加以處理，可能會阻礙全球化趨勢的繼續擴大發展，嚴重的話則可能促使保護主義抬頭，進而對全球資金，貿易自由化以及經濟成長造成重大衝擊。

金融風暴的成因可總歸為內在與外在兩大因素。內在因素為此地區金融業體質不良，制度不完善，政策錯誤所致。以風暴起源的泰國來說，主要內部原因包括以下幾點：(一)政府長期採用美元為主的固定匯率政策，因而限制了其因應對外環境變化的能力；(二)推行高利率的資本帳交易自由化政策，吸引資金的流入，但是由於大部分資金屬於短期性質，並流向股市與房地產等投機事業，因而造成所謂的泡沫經濟；(三)金融機構監督與管理不周、銀行欠缺風險管理的知識及經驗，及內部控制的鬆散，銀行逾期放款大量增加。

外在因素包括以下幾點：(一)一九九七年初美國短期利率上升，歐日經濟展望良好，市場預期利率會回升，鼓勵外資自東南亞流出；(二)日圓對美元匯價劇貶，造成各東亞國家的競爭能力亦隨著美元兌日圓的升值而大幅滑落；(三)中國大陸人民幣於一九九四年大幅貶值，出口競爭力轉強，使得東南亞勞工密集產業的出口愈發艱辛。⑥隨著資金全球化，資金的流動無論數量與速度都大幅增加，而在資金趨吉避凶的原則下，全球金融市場的震盪情勢自然也就急速加劇，結果是資金流向對金融市場的影響力逐漸凌駕經濟基本面，導致市場投機性大增。馬來西亞總理馬哈迪即將此次金融危機的主要罪魁禍首歸咎給國際投機客如索羅斯 (George Soros) 及其他避險基金，並且強調為保衛國內市場的穩定，必須設法尋求對國際資金進出以及市場的交易進行管制，以防範國際投機客的打擊。⑦

註⑥ “Getting out of a Fix,” *The Economist*, September 20, 1997, p. 105.

註⑦ 工商時報，民國八十六年十二月九日，版二；國際經濟情勢週報，第一二一四期（民國八十六年十二月十一日），頁六～十四；錢啓東，「內因是根本：東南亞金融風暴探討之一」，大公報（香港），一九九七年十一月十九日，版 A 三。

註⑧ 彭淮南，「亞洲金融風暴的反省與啓示」，經濟日報，民國八十七年二月二日，版四；錢啓東，「外因不可忽視：東南亞金融風暴探討之二」，大公報（香港），一九九七年十一月十九日，版 A 三。金榮勇，「東南亞金融風暴的起因、影響與展望」，問題與研究，第三十七卷第一期（民國八十七年一月），頁二～六。*International Herald Tribune*, November 3, 1997, p. 1 & pp. 10~11.

註⑨ 大公報（香港），一九九七年七月二十七日，版 A 三。



各機構預估表示西方國家的經濟體質健全，因此能抵擋此一危機對其經濟成長的可能衝擊。更有樂觀的分析指出，因為亞洲危機是一場人為的大災難，雖對一度充滿前景的經濟發展、自由貿易及國際合作會造成「可觀的挫折」，經濟成長會稍微向下調整，但不至於損害地區的穩定，沒有無法克服這場災難的理由。^⑩如果東亞地區能夠痛定思痛，整頓其國內的金融業，削減浮濫的支出，刺激國內需求並迫使競爭力不佳的企業合併或倒閉，就長期的眼光來看，目前的危機未嘗不是一轉機。然而眼前的困難仍在，APEC 在溫哥華召開年會以前，風暴已由東南亞蔓延至東北亞。^⑪亞洲華爾街日報稱此為「亞洲傳染病」(Asia contagion)，預計將有更多的國家成為該風暴的犧牲者，因為此一危機將透過不同的管道來影響其他的國家，對貿易也有頗大的影響，不但東亞經濟奇蹟備受質疑，投資者信心動搖，亞洲國家經濟成長的衰退也會減少他們的進口，且由於貨幣貶值，將使得他們的出口更具競爭力，種種因素都將對其他國家的出口造成不利的影響，若不能快速解決此次金融問題，將影響到亞洲經濟長期發展的根基。^⑫

二、APEC 架構下處理金融危機的論點

雖然在 IMF 架構下，設立財務協調機制的作法已是慣例，但是，APEC 在風暴期間是否能處理亞太金融危機及其處理的方式確受到各界矚目與爭議，部分亞太國家提議 APEC 應扮演一主導的角色，設立獨立的「亞洲基金」以紓困，其主要論點與原因如下：

第一、建立 APEC 的公信力：APEC 是區域內最重要的經濟溝通機制，對美國等西方國家來說其重要性主要來自其在亞太區域強調並推動全球經濟化與自由化的功能。^⑬全球化的意義在於促進全球各地都能因商品與資金的自由流動而獲利，進而推動全球經濟的持續成長，然而全球化的趨勢也必然會造成貿易及資金方面激烈的競爭，更因為全球化的互動影響加大，一旦一個國家發生問題，其影響所及將廣及其他國家甚至其他區域，亞洲金融風暴會波及亞太各國的原因之一即是全球化的結果。^⑭ APEC 自成立以來即是全力推動貿易與投資自由化的工具，一九九一年的「漢城宣言」貿易自由化建立明確的共

註⑩ “Will East Asia Keep its balance?” *The Economist*, July 26, 1997, pp. 25~26. 知名的趨勢大師梭羅 (Lester Thurow) 也認為亞洲的現象是短暫的，應可平穩的渡過。中國時報，民國八十六年十二月三日，版十五。

註⑪ 這次東亞金融危機起自泰國波及印尼、菲律賓、馬來西亞、新加坡進而台灣、香港韓國、日本、甚至美國與拉丁美洲各國的金融市場亦為之擾攘不安。

註⑫ *International Herald Tribune*, November 3, 1997, p. 11.

註⑬ Donald C. Hellmann “America, APEC and the Road Not Taken: International Leadership in the Post-Cold War Interregnum in the Asia Pacific,” *The National Bureau of Asian Research, USA, NBR Analysis*, 1995, p. 2.

註⑭ 王曉伯，「金融風暴狂瀾阻擋全球化趨勢」，工商時報，民國八十六年十二月九日，版二。



識與目標。⑭近年來 APEC 不斷的要求會員體開放國內金融服務業，去除外匯管制。誠如加拿大總理柯雷提昂 (Jean Chretien) 在 APEC 會議演說中開宗明義的表示「全球化與自由化是無法回頭的必然趨勢」，如果 APEC 的要繼續發展，其目標不能因風暴而中止。⑮但此次金融風暴不但導致全球對亞洲新興市場的信心大減，同時也引發了馬來西亞總理馬哈迪帶頭對美國西方工業國家推動全球化動機的抨擊，凸顯出全球化與自由化所衍生的問題，導致限制貿易與市場資金流動的保護主義聲浪提高。進而使全球化潮流的必要性與正當性受到質疑，APEC 推動全球資金、貿易自由化以及經濟成長的目標遭受重大衝擊。⑯誠如 APEC 專家墨里森 (Charles Morrison) 所言，「APEC 如果不討論金融風暴的問題，將引發 APEC 公信力的質疑 (credibility problem)」。^⑰

再則，APEC 會員體經濟的成長雖不一，但在經濟上彼此有依存關係，東亞國家對藉由 APEC 穩定金融情勢的期望也是無可厚非的。⑱而這次東亞金融危機的受災國，與有能力給予援助的國家，都是 APEC 的主要成員，一個國際協商經濟政策的場所被用以討論與解決亞洲本身的問題更是理所當然之事，因此認為可由亞洲各國以先積存基金成立一永久的機制來提供額外的資金，援助陷入貨幣危機的國家，避免貨幣的連鎖性下跌。換言之，此主張以為 APEC 與東亞各國當前的經濟困境脫不了關係，有義務負一部分責任，因此有會員體認為 APEC 成立基金協助解決會員金融問題是嘗試設立常態性的組織，提供必要時的財務援助外，APEC 常態性組織的工作重點還可包括收集並充分公開資訊，定期舉行各國金融首長會議，並密集進行適切的政策協調，避免近期匯率貶值競賽重演。事實上，每一個組織在成立後，其功能與性質應隨國際情勢的變化而調整演變，否則將會面臨淘汰的命運。這也是部分會員體寄望 APEC 能討論及處理亞洲金融危機的原因，會員體期望 APEC 不斷接受挑戰以擴大及提昇功能。⑲正因如此，無可避免的如何解決目前大部分會員體所面臨的金融困境，渡過會員體在 APEC 成立九年多來最困難的時刻，成爲了該屆 APEC 年會最關注的議題。

第二、亞太地區金融情勢的需要：IMF 的資金及重整計畫，無法解決亞太的金融

註⑭ 如：(1)爲亞太地區全體人民之福祉，應同時維持該地區與全球的成長與發達；(2)鼓勵該地區及全球貨物、服務、資金與技術之流通，以增加互賴性所帶來的實際獲利；(3)發展與加強「加強關性多邊制度」；(4)在不損其他經濟體利益的條件下，減少貨物與服務交易的障礙。*Asia-Pacific Economic Cooperation 1997* (APEC Secretariat, 1997)。

註⑮ “APEC Leaders Urge Calm at Asian Crisis,” <http://headlines.supernews.com>, Feb. 8, 1998.

註⑯ 馬哈迪多次發表保護主義的主張，例如，第三十屆東南亞國家協會外長級會議上要求東協國家立法禁止貨幣投機。參考星島日報，一九九七年七月二十五日，版B十六。Stephen S. Rosenfeld, “Free Trade Can't Be the Cure for Everything,” *International Herald Tribune*, December 22, 1997, p. 8. 在金融風暴期間，美國經濟學人、紐約時報及華盛頓郵報等有多篇文章曾針對馬哈迪的論點爲文討論全球化與自由化的原則。

註⑰ “APEC Leaders Confident on Asia Despite Crisis,” <http://headlines.supernews.com>, Feb. 9, 1998.

註⑱ 中國時報，民國八十六年十一月二十四日，版三。

註⑲ Peter A. Petri, “Measuring and Comparing Progress in APEC,” *ASEAN Economic Bulletin*, July 1997, p. 1.



問題，此次亞洲金融問題與前次IMF所處理的墨西哥金融問題在本質上截然不同，影響所及的範圍也比較大。有專家以為IMF本身的設計，是為解決單一國家之危機，而非針對一個地區全面性的危機。^②也有專家以為IMF是全球性金融組織，對區域性金融問題亦不能明快作成決策。更何況亞洲的經濟增長速度和資金流動近年成長得太快，IMF尚未能適應這種變化，尤其是給各國的配額政策，無法滿足受災國的需求。額外的金融援助是必須的。IMF當時對泰與印的援助總額已超過四百億美元。IMF的金援並不是取之不盡的，因此贊成由APEC成立一個地區性的貨幣基金，用以彌補IMF功能之不足，期望能迅速有效地回應亞太地區金融情勢之變化。^③

批評IMF的東亞國家基本認為以IMF為主的紓困機制緩不濟急，且在墨西哥的經濟危機和最近的亞洲金融風暴上，也證明IMF並沒有預見與預防金融危機的能力。^④哈佛大學國際發展研究中心主任薩克斯（Jeffrey D. Sachs）便指出IMF在東南亞金融風暴的處理上下錯藥。^⑤他認為要挽救亞洲的金融危機需要一些更有創意的政策，如果採行IMF傳統的解決辦法，全亞洲與全世界都要付出龐大的代價。諸如此類對IMF的抨擊更加深了部分APEC會員體反對由IMF主導處理此次的風暴，轉向支持其他如在APEC架構下來處理亞洲的金融危機的方案。

第三、民族情緒的因素：IMF紓困貸款，通常附帶極為嚴苛的條件，包括受援國家必須實施緊縮性貨幣與財政政策，並提高利率，摺節國內支出，造成受援國家政策欠缺彈性。因此，許多國家非到情勢嚴重惡化，不願向IMF提出紓困要求。^⑥部分東亞國家的決策者視IMF為美國霸權主義的工具，因為IMF考慮美國等工業國家的利益多於發展中國家的目標，美國是想藉著IMF迫使發展中國家撤掉保護政策，以便從中牟利。^⑦他們認為IMF政策是先逼迫亞洲國家開放金融市場，參與全球化的自由貿易體系，然後利用各種匯市和證券作手段來襲擊這些不健全的市場，等到後者不支倒地後，再利用IMF來收編，以嚴苛的條件逼使各國交出經濟主權。此種觀念蘊涵強烈的民族主義情感，視IMF為經濟主權的終結者。^⑧

此外，在這一波金融危機中，不少西方的報導評論亞洲國家領袖所倡導的亞洲價值觀，他們表示所謂亞洲價值觀等同於容忍政府的威權統治、政府官員的貪污和重視裙帶關係等弊端。由於經濟運作欠缺民主國家中司法獨立與新聞自由的監督，欠缺基

註② 張安平，「為解決亞太金融危機獻策」，中華民國太平洋企業論壇簡訊，民國八十七年一月，頁二。

註③ 工時報商，民國八十六年十二月十一日，版二。

註④ IMF在一九九七年的世界經濟展望中尚預測南韓一九九八年會有百分之六的成長率。中國時報，民國八十七年三月二十五日，版十一。

註⑤ 中國時報，民國八十六年十一月二十七日，版十五。

註⑥ 南韓曾公開表示即不需要IMF紓困金也不需要IMF的建議，認為IMF欺人太甚，要求三位總統候選人簽字「具結」，保證當選後一定遵守現任政府承諾，有辱韓國人的國家尊嚴。工商時報，民國八十六年十一月二日，版二。“The IMF and Asia,” *The Economist*, November 22, 1997, pp. 16~17.

註⑦ 明報，一九九七年十一月二十日，版A十八。

註⑧ “No Thanks, IMF,” *The Economist*, November 1~7, 1997, pp. 31~32.



本制衡機制是導致亞洲產生極度的房地產狂飆，不法貸款給政客心腹，浪費大量公帑投資大型計畫等現象的原因。此些評論更進一步指責包括日本在內全亞洲國家的共同社會特性之一是政客和商業領袖有牽扯過深的利益關係，不同的差異只在經濟發展階段的不同而已。這些報導批評亞洲國家的貪污情形基本上是相同的，不管是蘇哈托的黨徒控制印尼經濟，或是山一證券交易員犧牲小股東利益，給予特定客戶特殊的待遇，以換取財富的增長。西方人不應懷疑西方政治崇高及經濟體系優秀，長期來說西方的價值比亞洲威權主義更能提供富裕的保障。諸如此類的報導頗有教訓亞洲國家的意味，更加深亞洲國家民族意識的反抗，進而將這波的衝擊，以「陰謀論」立場定位，認定風暴的背後是政治勢力的介入，以國際政治手段，打擊亞洲價值，達成重新建構區域金融秩序的目標，向來強調亞洲價值重要性的馬來西亞總理馬哈迪即簡單的將這場風暴視為亞洲國家與美國之間的集體利益對抗，也就不贊成IMF主導解決危機的機制，因為基本上他認定IMF是美國與西方世界用來對付開發中國家的工具。^⑳

肆、東亞金融危機與亞太經合會建制的本質

爲了挽救東亞的金融危機，日本及東南亞國家在九月的世銀會議中提出由APEC設立亞洲基金的議案，他們建議設立一個亞洲地區緊急基金會，以解決地區內的金融危機並擬議於當年十一月在加拿大溫哥華舉行的APEC高峰會上提出。^㉑菲律賓財政部長宣稱，這基金是「強大的監察機制（facility）。一旦將來危機再生，便可快速作出援助」。^㉒但是在一九九七年十一月十八日與十九日，美國、日本、澳洲、中國大陸、香港、南韓及東南亞等十四國家於馬尼拉爲謀求解決東亞匯率風暴而召開的財政部次長會議上，各國代表即一致同意放棄日本所提出成立獨立亞洲基金構想，改而成立一個與IMF協調合作的紓困機制（Bailout facility），亦即是達成由IMF主導紓困計畫的決議。會後公報重點如下：一、建立一個與IMF全球監控機制互補的區域性監控機制；二、提高經濟及技術合作，以加強本地金融體系和管理方面的能力；三、加強IMF因應金融危機的能力；四、建立一合作融資，補足IMF資源的不足。根據與會各國達成的協議，新成立的紓困機制可提供參與者金融資源的使用，支援IMF紓困方案不足之處，但必須在事前與IMF進行研磋商，並以「個案審查」（case by case）的方式進行。^㉓

註^㉑ 馬來西亞總理馬哈迪甚至在溫哥華的APEC年會後，又繼續主導由東協與「中」、日、韓聯合召開「九加三」領袖高峰會議，排除美國的參與。*International Herald Tribune*, December 9, 1997, p. 9；中國時報，民國八十六年十二月三日。版十三；大公報（香港），一九九七年十二月十一日，版A三；工商時報，民國八十六年十二月十七日，版二。

註^㉒ 大公報（香港），一九九七年十月十日。版A三；*The Asian Wall Street Journal*, November 19, 1997, p. 13.

註^㉓ 明報，一九九七年十一月二十日，版A十八。

註^㉔ 大公報（香港），一九九七年十一月二十日，版A三。



一九九七年十一月在 APEC 第五屆非正式領袖會議中上，面對各國極為關注的亞洲金融危機，各國領袖不出意外的表示強烈支持馬尼拉財政官員會議提出的東南亞金融危機解決機制，同意由提供多國高達六百八十億美元龐大經困援款的 IMF 繼續在全球穩定金融的努力中扮演核心角色，個別國家的資源則居第二線，即使在必要時準備擴大對 IMF 的補助性資源的提供，也需要 IMF 的同意與配合，會中並籲請 IMF 提出有關金融危機研究報告以作為日後執行工作的參考。代表宣讀宣言的加拿大總理柯雷提昂明白表示，解決金融風暴最好的基礎為 IMF，應維持既有機制，沒有必要另外成立機制以解決問題。」^②直接地否決在 APEC 架構下成立獨立機制的構想。如此共識的形成與 APEC 組織發展的特性有絕對的關係。

一、論壇性的本質不具約束力

APEC 在組織上雖越來越具規模，但是迄今仍然保持「論壇」的組織特性，任何宣言與協議僅限於政治上的承諾，並未形成具拘束性的國際協定，目前也缺少正式的協商及調解糾紛的機制，故計畫的提出與執行，僅能依賴各成員的自動配合與彼此道德說服。也就是說 APEC 只能夠以集體驅使大家前進，期待會員體有善意的行動。雖然美國一再希望 APEC 能更制度化，但大部分東協的 APEC 會員體一味堅持 APEC 保持為一不具約束力的諮議機構。APEC 論壇也強調其包容的特質，由於 APEC 各會員體經濟發展程度差異甚大，對組織的期望與目的不同，因此會員體通常將困難與敏感的問題先避開不談，等到各國的恐懼緩和或客觀環境轉變了再計畫。^③換言之，由於 APEC 強調的包容性與不具拘束力的原則，即使在 APEC 架構下成立了基金，也只是暫時紓解表面的危機，無法有效處理部分會員體問題叢生的國內財經制度，因為畢竟亞洲金融危機發生的原因之一乃是因為各會員體國內的政策所致。因此除了經濟上的紓困外，最重要的工作是輔導這些國家的金融體系走向更健全的結構。

IMF 即以 APEC 此一特性的弱點來反對以 APEC 為主的紓困機制。IMF 行政總裁肯德斯（Michel Camdessus）表示亞洲基金不適合獨立於 IMF 之外，因基金的貸款條件不夠嚴格，沒有足夠的信用可以使市場恢復機能與信心。此外，站在穩定全球金融的立場，無論設立什麼金融機制皆不應與 IMF 競爭，削弱它的功用及規條。美國也以同樣的論調支持 IMF，反對在 APEC 的架構下設立亞洲基金，表示若各國可輕易借得貸款，那些面對經濟問題的國家將依賴著可濫用的貸款，不思改革弊政。此次東南亞

註② 聯合報，民國八十六年十一月二十七日，版一。

註③ APEC 組織的原則、目標與組織結構最能解釋這個特性，一九八九年十一月坎培拉的 APEC 部長會議時，就有共識要刻意模糊此組織的結構，同意此為一不具約束力，相互扶持、諮議性機構，一直到一九九一年十一月漢城會議 APEC 的宗旨、原則與組織方案才定稿，一直到一九九二年九月曼谷會議 APEC 才同意在新加坡設立祕書處。顯然的 APEC 會員國在處理其行政體系時，並不採取歐美式明確組織機構模式，不講明宗旨與目標，不劃分權利歸屬，不似 EC（European Community），也不同于 OECD（Organization for Economic Cooperation and Development）小小的祕書處，每年由東協國家與非東協國家輪流主辦。



金融危機中，泰國及印尼雖然獲得IMF的貸款，但條件是進行大刀闊斧的經濟改革。泰國被迫採取緊縮措施，印尼多家不合資格的銀行紛紛倒閉，連總統蘇哈托家族開設的銀行也不能倖免。^④ APEC 八年來提出過不少關於亞太地區經濟改革的好處，皆未能令改革實現，現在一場經濟危機反而成爲不能錯過的轉機。美國與 IMF 共稱 IMF 是 APEC 的後盾，它的貸款條件可迫使借貸國進行改革，以達到 APEC 在二〇二〇年全面經濟自由化的最終目標。^⑤ 依照美國的看法，亞洲地區目前只需要一個地區性的監督機制（surveillance function）而不是紓困機制。美國財政次長薩默斯（Lawrence Summers）在紐約對日本協會發表的一篇演說中堅稱，只有 IMF 具有提供「不涉政治及有條件融資的獨特能力。」^⑥ 演說中他明白表示 IMF 在處理國際金融市場動盪不安的問題上應扮演領導角色，不應該由區域性聯盟擔綱，因爲危機發生時，以地區互助理念出發的金融區域化作法會帶來真正的風險。這種作法將減少未來發生問題時可資利用的資源，並將損及因應「洲際危機」的能力。其他可能出現的缺點包括大的結盟組織興起，以及沒有富國支持的國家會遭到排擠等。^⑦ 總之以亞洲爲主的基金不但會使 IMF 的能力與公信力減弱，也會產生「道德危機」，無法督導政府做該做的事，使得亞洲國家認爲可以很容易地獲得援助，來解決其錯誤政策所造成的後果。

二、議題涵蓋範圍過大

APEC 標榜務實性，希望務實的將經濟相關議題與亞太地區的經濟社會層面活動相扣在一起，以經濟爲目標，不但不討論人權、政治與安全等問題，且避開爭議性的議題，其重要與實質的工作主要在十個工作小組，以工作小組的交流最能培養共識的基礎。但是目前來看，APEC 十個工作小組所涵蓋的範圍已過大，每年召開 APEC 工作小組相關的議題已是過多，會員體的參與成員早已不勝負荷，而事實上會員體已有共識未來不再成立工作小組，僅能以若干次級委員會名義處理新增問題。^⑧ 目前 APEC 的架構下雖有財政部長會議，但是卻沒有財政金融的相關工作小組，也沒有相關的次級委員會，以致即使財政部長會議能達成的共識，也沒有相關的工作小組加以執行。因此現階段的 APEC 組織結構，確實沒有執行解決亞太金融危機或監督國內政策性問題的機制。APEC 多年來引起的爭議不斷，一般也以爲其是討論的太多，付諸行動的不夠。^⑨ 其務實的目的在討論可以凝聚共識的議題，但凝聚共識必須不斷的討論，以增進彼此的了解，如此一來對區域內的重要議題，便無法作立即有效的反應。

註④ *The Asian Wall Street Journal*, November 19, 1997, p. 13.

註⑤ 明報，一九九七年，十一月二十日，版 A 十八。

註⑥ 中央日報，民國八十六年十一月七日，版十一；自立早報，民國八十六年十一月七日，版十；經濟日報，民國八十六年十一月十六日，版四。

註⑦ “An Asian IMF?” *The Economist*, September 27, 1997, p. 84. 中國時報，民國八十六年十二月三日，版十三。

註⑧ 工商時報，民國八十六年十一月十九日，版二。

註⑨ 曾有參與 APEC 的專家表示，APEC 的意思是「聊天的大好機會」（A Perfect Excuse for Chatting）。
The Asian Wall Street Journal, November 19, 1997, p. 13.



三、政治因素的考慮與主導權之爭

APEC 採共識制，而不是採投票多數決。在成立之初，各經濟體同意在一律平等的基礎上進行多邊會談，培養共識。但在無可避免的現實政治與經濟環境下，共識形成的過程往往受政治角力的影響，強權國家不僅對主辦國議程的安排有決定權，對共識的凝聚更有決定性的影響力。APEC 能發展至今，與美國的強勢主導有絕對的關係。^④多年來雖然美國在 APEC 中的理想並非全部都能貫徹，如 APEC 組織的制度化及自由化的進度，及試探性的政治與安全議題等，一直受到東協與中共的抗拒，但是只要美國公開支持的重要議題，大都能如願以償（請見表一說明）。美國在 APEC 中的影響力雖不是持續性的，但是卻能左右 APEC 主辦單位的議題設定，此次支持以 IMF 為解決危機的核心角色的議案中也不例外。

（一）美國強勢

美國自東南亞金融風暴爆發之初，是站在局外人的立場冷眼旁觀，主要是此一金融風暴尚未對美國造成重大影響，同時預期東南亞國家將因此被迫進行市場經濟的改革，符合美國的利益。^⑤但是美國政府從日本倡議成立亞洲基金起即大力反對，馬尼拉會議原來的議題討論如何設立幫助受災的亞洲國家對抗金融危機，亞洲國家企圖提出亞洲基金的案子，但卻被美國成功的封殺，於是提出在 IMF 架構下紓困方案的說法。^⑥到十二月初，亞洲十四國連同美國財政部長在吉隆坡開會，東協國家仍不放棄暗地醞釀要成立獨立的亞洲基金，但美國清楚的表態，該議案根本沒有提到檯面上。^⑦這些商議的過程儘管都是在暗地進行，沒有引起公開的爭執，但美國的強勢作風已是不爭之事實。

美國公開反對 APEC 的理由是除認為 IMF 已具備處理危機的機制外，也認為 IMF 提出的條件是為強迫亞洲國家開放市場的有效方法，IMF 可以趁著東亞貨幣風暴的紓困條件，打開亞洲國家市場，例如南韓原本是困難度非常高的國家，在貿易事務上態度強悍，而馬來西亞、印尼對世界貿易組織自由市場磋商也不配合，美國可以藉著 IMF 讓這些國家就範。長遠來說，對這些國家和世界貿易有利。美國反對以亞洲基金為主的援助，認為不管設立什麼樣的基金，都不應該對 IMF 的權威有所影響，亞洲地區目前只需要一個地區性的監督機制。因此認為 IMF 應該成為任何援助的中心，其毫不掩

註④ Donald C. Hellmann, "America, APEC, and the Road Not Taken: International Leadership in the Post-Cold War Interregnum in the Asia-Pacific," *The National Bureau of Asian Research, USAT NBR Analysis*, 1995, p. 17.

註⑤ 風暴對美國的影響，利弊得失，見仁見智，然而風暴之初，美國一般以為其為受益者。參閱 *The Christian Science Monitor*, December 17, 1997, p. 1 & p. 9; *International Herald Tribune*, November 3, 1997, p. 11; 工商時報，民國八十六年十二月十一日，版二。

註⑥ 文匯報（香港），一九九七年十月二十八日，版 A 六。

註⑦ 工商時報，民國八十六年十二月十一日，版二。



表一 美國與 APEC 歷年會議爭議之重要議題

年度	地點	會前爭議之議題	簡述原因	結果
1989	坎培拉	會議的性質與成員之選擇	發起人澳洲總理霍克最初之目的本就是與西歐共市及北美兩國貿易集團抗衡，未計畫邀請美加入會。	美國派了二十多年來最大的代表團與會。
1991	漢城	台灣香港與中國大陸入會問題	會員國決定以「共識決」為基礎進行溝通，美國強烈支持台灣、香港與大陸同時入會。	台灣、香港，中國大陸三個經濟體同時入會。
1992	曼谷	秘書處地點及名人小組的成立	東協各國爭取設置秘書處；美、日、澳與加等積極參與本區長期經濟發展目標，但由美國取得主導。	美國 C. F. Bergsten 為名人小組主席； William Bodde, Jr. 為執行長。
1993	西雅圖	加強 APEC 在多邊貿易體系的角色；強化 APEC 的功能	美國積極推動貿易自由化，反對馬來西亞倡導的 EAEC；並主導名人小組的研究報告。	APEC 非正式高峰會議在 Blake Island 召開。「亞太經濟共同體」達成共識。
1994	雅加達	貿易自由化的時間表	開發中國家以為經濟成長之不同，不應為此地區成立自由貿易區制定期限，美國斡旋鼓吹。	各會員承諾按開發程度的不同，分別於公元二〇一〇年及二〇二〇年達成經濟全面自由化目標。
1995	大阪	貿易自由化的定義；強制或自主性自由化；擴及討論區域安全合作議題	東協會員國強烈自主，堅持無拘束力及非強制性的合作；美國試探 APEC 討論軍事安全合作的可能性。	大阪宣言以「非強制且自主性自由化」原則。會員體認為不宜驟然討論安全問題。
1996	馬尼拉	資訊科技協定案 (ITA)	美國希望在公元二千年以前達成資訊科技產品零關稅的目標，但	會員體同意在公元二千年以前完全取消，或降低資
1997	溫哥華	亞太金融危機處理模式	以日本為首的東亞國家希望成立亞洲基金，但美國堅持以 IMF 為主要處理與融資中心。	支持以 IMF 為解決危機的核心角色，必要時擴大 IMF 的功能。

製表：吳玲君，民國八十七年三月二十日。

飾的指出，任何金融援助若與美國的思維一致，也許更能得到 IMF 的首肯與支持。^④

美國反對亞洲基金，除了擔心獨立的亞洲基金可能對 IMF 的權威構成威脅，因而無法趁機打開亞洲國家市場，調整亞洲國家的金融機制外，也懷疑日本熱衷於主導亞洲基金的真正動機，認為日本是想藉著基金的成立，提高它在國際金融事務的發言權。日本此次受亞洲風暴的影響頗深，其為東協許多國家的債權國，東協發生金融危機，連帶影響日本在東協的債權，這也是日本公開表明為創設亞洲基金一事，並且不惜巨資，急於介入的原因。^⑤但是日本一開始就表明亞洲基金應脫離 IMF 的監管，並暗示日本有意主導這項基金。如此一來使美國擔心這項由日本捐助籌設的亞洲貨幣基金，將可能使得日本的政治經濟勢力進一步深入東南亞。根據倫敦金融時報十月十六日的報導指出，東南亞金融危機發生後，日本計畫和亞洲國家簽署日圓的附買回協議，以幫助這些國家克服未來短期的流動性危機與貨幣危機。此舉也是日本首次提供此型的日圓貸款，而非過去傳統上所偏好的美元，顯示日本政府尋求在亞洲扮演領導者的角色。^⑥美國向來希望保持其在亞太地區的影響力，若因不極力主導此一紓困方案，而使日本成為一主導力，加上亞洲國家之間因為相互合作而加深彼此的依賴關係，屆時將削減美國在亞洲影響力，反而走向以日本為中心的貿易組織。如此危及美國在亞洲的強權地位。^⑦因此馬尼拉會議之前，美國的態度轉為積極，在 APEC 會議的前夕即派遣化解經濟風暴的首席能手薩默斯赴歐亞會見有關人士，處理日漸惡化的亞洲金融危機。^⑧

(二) 受災的會員體無法強烈支持亞洲基金

APEC 內本來就有東協以及美洲自由貿易協定的小圈圈，基於各國經濟發展的條件不一，很自然的會造成 APEC 會員體的結盟，過去幾年來，東協國家在自由化的程度及資訊科技協定等的經濟議案中經常聯「中」對抗美日。但是如今對飽受金融風暴衝擊的東協國家而言，關切的重點不是如何聯合或是誰來主導，馬來西亞總理馬哈迪在 APEC 會議期間痛斥西方集團未顧及亞洲國家的生死，甚至擔心如果短期內無法提出一個具體的強而有力的解決方案，亞洲的新興經濟將是曇花一現。對包括東協、韓國等在內的國家而言，現今最迫切需要的是尋得立即且及時的金援功能，挽回其正走向崩潰的經濟。在亞洲基金的案子尚是空中樓閣未成定案之前，籠罩金融風暴陰影之

註④ 大公報（香港），一九九七年十二月十一日，版 A 三；*International Herald Tribune*, December 9, 1997, p. 9.

註⑤ 經濟日報，民國八十六年十二月二十六日，版七。日本將近一半的出口是銷往亞洲地區，7%銷往韓國。日本對亞洲地區的整體貿易占其國內毛額的8%。因此在這一次亞洲風暴中受傷頗重。

註⑥ 國際經濟情勢週報，第一二四期（民國八十六年十二月十一日），頁六~十四。

註⑦ 工商時報，民國八十六年十二月十一日，版二。

註⑧ 薩默斯原為世界銀行首席經濟學家，對於亞洲經濟情勢極為熟悉，曾於其財政部主管國際事務次長任內率領美國政府的危機處理小組前往墨西哥，處理墨西哥的金融風暴。中央日報，民國八十六年十一月十六日，版十六。



下的受災國家，對IMF即使再不滿，也無法太堅持。APEC會員體中，有能力拿出錢來成立區域安定基金的國家，僅剩下台灣、香港、日本與新加坡。中共國家主席江澤民在會上表明，願意加強地區和世界金融合作，維護國際金融秩序，共同防範國際游資過度投機的衝擊，但也沒有提出明確的因應方案。^④對日本的亞洲基金的提議，雖沒有反對卻也沒有積極的支持。中國大陸號稱有一千二百億美元的外匯，但其外債高達一千餘億美元，很難在此施力太多。台灣並非IMF的會員，因此希望透過領袖會議，提出在APEC架構下成立基金的構想，使台灣可以藉此與IMF建立合作關係，避免孤立。^⑤中共雖然不反對日本的亞洲基金，但認為一旦允許台灣在APEC架構下成立亞洲安定基金，無異是協助台灣拓展國際空間，因此強烈反對台灣有「政治企圖」的介入。^⑥

就在美國反對，受災的東協國家急於求援而無法強烈支持的情況下，APEC各會員體改弦易轍，表示同意由IMF主導。即使是擁護亞洲基金獨立於IMF組織之外的馬來西亞也不得不附和的表示「IMF會在幫助恢復該區穩定上發揮作用」。而日本對於原先計畫自行號召成立區域性的金援計畫，日本大藏省財務官榭原甚至找下台階的表示，日本稍早提出成立獨立基金的要求只不過是「供辯論和商討的臨時構想」。^⑦

伍、結 論

此次風暴凸顯了全球化與自由化趨勢所衍生出的競爭激化現象，進而使得此一號稱是亞太區域內最重要的國際經濟政策協商機構所訂出的公元二〇二〇年自由化之目標面臨更新的挑戰。雖然金融危機是APEC一九九七年年會中的主要議題之一，但部分東亞官員所提議的設法在APEC架構下解決，並以亞洲基金為雛形的財政紓困機制卻因沒有得到各會員體的共識，以至無法定案。公報中雖不斷提及亞洲金融危機的問題，卻沒有務實操作的架構，從理念落實到操作過程的進展模糊不定，不但使處於風暴圈的國家短期無法再指望APEC的解套功能，同時也顯示出所謂APEC建制的特性。APEC之所以能從一論壇性質的會議不斷發展與突破，原因與其不採行西方建立組織之方式，如有正式的結構，標明原則及責任義務的歸屬，而採具亞太特性的合作方式，也即是尊重的共識制、演化、務實與包容等特性的「亞洲方法」(Asian Way)

註④ “Jiang calls for wide co-operation in APEC,” <http://www.chinaeco.com/siccew/gvre/gove/b3100101.htm>.

註⑤ 中國信託商業銀行董事辜濂松在APEC執行總行總裁高峰會中，提議成立高達五百億美元的安定基金。當時的中央銀行總裁許遠東曾表示，日本雖有意主導基金的成立，但若是由日本主導就不太可能邀請我國參與，因此台北會支持由美國來主導成立，並由IMF作第一道防線，APEC作第二道防線，他認為這樣的體系對維持亞太金融穩定較有助益。中國時報，民國八十六年十一月二十二日，版一。

註⑥ 中國時報，民國八十六年十一月二十七日，版九。

註⑦ 文匯報（香港），一九九七年十一月二十日。版A二。



有很大的關係。^③由於每個國家的利益不同，對自由化的定義亦尚未明確，加上 APEC 屬於自願性的組織，且要包括的議題太廣泛，因此尋求共識的協商過程往往曲折困難，對立衝突的局面不少，常導致區域內重要議題無法有效立刻的處理。APEC 成立發展至今，雖一再強調各經濟體在一律平等的基礎上進行多邊會談，並以亞洲國家所謂的亞洲方式的「共識制」為決議基礎，但在現實政治與經濟的環境下，強權國家對主辦國議程的安排與決定仍有影響力。史宣潔 (Susan Strange) 曾表示區域建制是國際政治學者的幻想，因為其是一短暫的現象，尚沒有定論，不論在安全或是經濟的領域上，強國的需求絕對大於建制的維持的重要性。^④ APEC 處理亞太地區近來發生金融風暴的方式，也反映了各強權政治對 APEC 運作的牽制。APEC 發展至今在推動自由化上雖然已逐漸形成規模及影響力，但其建制發展尚未臻於成熟，也就無法在此一波的金融危機中扮演積極的角色。

* * *

(收件：87年5月16日，修訂：87年6月4日，接受：87年6月8日)

註^③ 吳玲君，「亞太經濟合作會議之組織特性及展望」，*東南亞季刊*，第二卷第一期（民國八十六年一月），頁七三～七七；also see Hugh Corbet, "Why and How the APEC Process is Working," *Journal of Northeast Asian Studies*, Vol. 14, No. 4 (Winter 1995), pp. 4~5.

註^④ Susan Strange, "Cave ! Hic Dragones: A Critique of Regime Analysis," in Stephen D. Krasner, ed., *International Regime* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1993), pp. 337~354.



APEC and the Financial Crisis in Asia

Linjun Wu

Abstract

The 1997 financial crisis in Asia was the first serious challenge faced by the APEC members in the entire nine years of the organization's history. A number of APEC members currently have serious economic problems and need assistance. A proposal to create a special bailout fund of up to \$100 billion for Asian economies was rejected by the organization however. In Vancouver, APEC officials supported the idea of cooperative financing arrangements that could supplement the IMF. In other words, APEC leaders have agreed that APEC will not play a lead role in ameliorating the region's financial turmoil. This paper explores the factors that have affected APEC's original plan of establishing a new regional mechanism for Asian financial stability. It argues that a major reason behind APEC's failure to deal with the crisis was due to the organization's unique operating style which focuses on finding areas of consensus and often puts aside resolving the more difficult issues where agreement or political will is lacking.

Keywords : Asia financial crisis, APEC, international regime, IMF

