

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

▶ 經濟安全概念在亞太地區的發展

The Concept of Economic Security: Developments in the Asia-Pacific Region

doi:10.30390/ISC.199902_38(2).0003

問題與研究, 38(2), 1999

Issues & Studies, 38(2), 1999

作者/Author：李瓊莉(Chyungly Lee)

頁數/Page：39-54

出版日期/Publication Date：1999/02

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.199902_38\(2\).0003](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.199902_38(2).0003)



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



經濟安全概念在亞太地區的發展

李 瓊 莉*

(政治大學國際關係研究中心
第二研究所副研究員)

摘 要

當前國際政經情勢多元化的發展趨勢中，經濟因素獨立於軍事考量之外，已直接衝擊國家的發展與安危，經濟安全因而成為國家及區域安全研究的另一個分析焦點。本論文由概念研究方法切入，就國家政治經濟體質、國家安全考量及經濟安全政策目標等層面，將當前盛行的經濟安全概念，分別歸納為激進經濟安全、基礎經濟安全、地緣經濟安全三大類，並以東協、日本及美國為例，探討各概念在亞太地區的形成與演變。最後在此基礎上，探討亞太地區經濟合作與區域安全的關係。

關鍵字：經濟安全、亞太安全、安全概念研究、國家安全

* * *

長久以來，經濟因素是引起社會族群間發生武裝衝突的重要因素之一。在以軍事安全為主導的國家安全政策中，戰爭乃國家安全威脅的主要考量，自我軍備擴充以及與盟國軍事合作乃保障國家安全的主要方式，討論經濟與國家安全的關聯，則側重經濟與軍事國防的相關性。然而，當前國際政經情勢多元化的發展趨勢中，國家所面臨的安全威脅已不僅止於軍事考量，傳統國家安全的界定已不敷解釋一國所面臨的多面向安全威脅，其中，經濟因素獨立於軍事考量之外，可能直接衝擊國家發展與安危，以軍事安全概念為基礎的分析架構，不足解釋當今日益複雜且密切的經濟互動與國家安全關係，經濟安全因而成為國家及區域安全研究的另一個分析層面。

經濟安全概念的發展在亞太地區早有其淵源，然而，冷戰結束後，亞太地區各國

* 本文原發表於「亞太安全概念研究」研討會，政治大學國際關係研究中心第二研究所主辦，政治大學學術研究與合作委員會協辦，台北，民國八十七年十一月三十日。作者在此特別感謝與會各界先進對這次會議的支持及對本文的寶貴意見。同時，亦藉此機會對兩位匿名論文審查人給予本研究的肯定致謝意。



雖在政治外交上脫離軍事霸權而獨立自主，但在安全上卻直接受到區域環境變遷的影響，所面臨的安全威脅來源未因冷戰結束而減少。此外，共產主義隨蘇聯的解體，已幾近瓦解，資本主義的盛行使得經濟成爲主導區域關係的首要議題之一。當亞太經濟快速成長，經貿活動漸趨區域化之際，傳統國家安全體系，已不敷處理亞太經濟區域化過程中各經濟體所面臨的安全問題，探究經濟安全的重要性，再度受到重視。

本文擬以概念研究方法來分析經濟安全概念在亞太地區的形成與發展。在深入探究不同的經濟安全概念之前，論文的第一部分先揭示經濟活動特質與國家安全之間的相關性，將經濟安全界定在國家安全的架構下。第二部分則討論以杜絕經濟因素顛覆國內穩定的激進經濟安全概念（radical economic security）。第三部分探討以追求經濟實力爲國際生存基石的基礎經濟安全概念（basic economic security）。第四部分討論以維持經濟優勢保障國際地位的地緣經濟安全概念（geo-economic security）。第五部分探討在區域經濟的互動整合之下，亞太地區各經濟安全概念的新意。最後於結論中展望「區域經濟安全」爲未來研究焦點。

壹、經濟安全概念：國家安全概念之一

若將安全喻爲氧氣，①是一國生存的必要條件，則經濟力量可被視爲個體的肌肉，②是強化生存環境的實質條件。就人身安全（human security）的層次而言，經濟安全指個人經濟需求及慾望的滿足，就國家而言，經濟繁榮保障社會整體福祉，本身即構成國家施政目標。③即使在傳統的軍事安全概念中，經濟實力亦被視爲軍事力量的根基，經濟優勢是各國競相爭取的政治資源。當前針對經濟與國家安全相關性之探討，雖已脫離傳統軍事國防安全的侷限，正視經濟議題本身對國家發展的關鍵性，但直接針對兩者間因果關係之深入探討並不多見，在概念建構上仍不完整，以致對經濟安全的探究，多以政策面分析爲主，較少於理論上有所突破。

本文試由概念分析研究方式討論經濟活動特質與國家安全的相關性，藉由較易被接受的觀念及較易觀察的現勢，說明較具爭議性且仍在發展中的概念。④文中以「反面途徑」（radical approach）建立分析架構，即不直接揭示經濟條件如何「強化」國

註① Joseph Nye, "The Case for Deep Engagement," *Foreign Affairs*, Vol. 70, No. 4 (July/August 1995), pp. 90~91。

註② James Lilley 於 William Carpenter & David Wieneck, eds., *Asian Security Handbook* (NY: M.E. Sharpe, 1996, p.vii)之前序中會有此喻。

註③ Ramesh Thakur, "From National to Human Security," in Stuart Harris & Andrew Mack, eds., *Asia-Pacific Security: The Economics-Politics Nexus* (Canberra: Allen & Unwin, 1997), p. 61.

註④ Felix E. Oppenheim, "The Language of Political Inquiry: Problems of Clarification," in Fred I. Greenstein and Nelson W. Polsby, eds., *Handbook of Political Science, vol I: Political Science: Scope and Theory* (Reading, MA, 1975), pp. 283~284.



家安全，反之，藉探討不同經濟活動特質如何「威脅」國家發展及生存目標，加以闡述經濟安全概念。

掌控經濟資源（包括資金來源及市場）的管道暢通，使人民生存的基本經濟條件不受威脅，是一國保障經濟部門安全運作（security in economic sector）的意涵。^⑤然而，經濟活動的本質，包括經濟自由及市場運作中的不確定性，使得經濟個體必然處於一個不安的常態，^⑥在資本主義中，以利潤導向的行為模式是市場機能及資源競爭的原動力，經濟個體的長期安全感似乎很難滿足。但均衡狀態及短期穩定卻是市場運作下的必然產物，因此，除了當維持人民生計的基本要素受到威脅之外，市場機制有其循環性，「經濟」本身並不至於面臨存亡的威脅。^⑦故探討經濟安全與國家安全的相關性，不宜將討論範圍僅侷限於經濟議題上的經濟效應，或僅討論如何確保國家整體經濟繁榮。探究國家安全的經濟面考量，則有必要將研究焦點擴及經濟活動對國家發展過程中所產生的外在效應（economic externalities）。

在安全認知上，外在威脅是構成安全需求的原動力。然而，當何種標的物（object）受到威脅時，國家安全始受到威脅？在安全概念的建構上，必須界定所要保護的標的，標的物的形成與價值共識密切相關。傳統國家安全概念中，國家領土完整及主權獨立乃一國透過軍事力量極力保護的標的。^⑧在經濟掛帥的國際政經發展趨勢中，經濟繁榮與成長被視為國家所追求的經濟目標，經濟安全概念中所指的保護標的，除領土完整及主權獨立外，則包括透過經濟繁榮與成長，使國家發展的基本方向及所需條件不受威脅。其中包括有形的基本物質條件（如人口與資源）、無形的國家認同、及國家體制等。因此，當經濟問題的外部效應威脅一國的國家凝聚性（nation's cohesion）、社會福祉（societal welfare）、政權合法性（regime legitimacy）或其國際地位（world position）時，皆被視為造成國家不安全（national insecurity）之威脅。

然而，究竟多嚴重的經濟問題才得以威脅國家發展的基本要件？事實上，安全認知隨個體而異，在同一環境下，個體受威脅的程度依本身所擁有的實質條件而異。個體對經濟安全界定因而視個體如何運用既有的經濟物質條件來加強本身的安全感，或減輕不安全的焦慮而定。就國家而言，一國的經濟能力、內部經濟基礎建設、國家體制等皆影響一國對整體國家安全威脅的界定及國家發展目標的設定，因此，經濟議題在國家安全考量上各國有別，經濟安全的政策目標各國亦不相同。換言之，經濟安全雖皆以強化國家經濟實力為要，但對各國而言，強化國家經濟對國家安全的意涵卻不同。

註⑤ Barry Buzan, *People, States and Fear* (London: Harvester Wheatsheaf, 1991), pp. 19~20

註⑥ Vincent Cable, "What is International Economic Security," *International Affairs*, Vol. 71, No. 2 (1995), pp. 305~306; Barry Buzan, *People, States and Fear*, pp. 234~241.

註⑦ Barry Buzan, Ole Waever, and Jaap de Wilde, *Security: A New Framework for Analysis* (London: Lynne Rienner, 1998), p. 115.

註⑧ David Baldwin, "The Concept of Security," *Review of International Studies*, Vol. 23, No. 1 (1997), pp. 5~26.



亞太國家相互間的異質性甚高。就經濟發展的程度而言，有美、日等高度開發者，有邁向已開發國家的新興開發工業經濟體（NIEs），有國民所得較低的開發中國家。就政治制度而言，有民主政體，有威權政體，有極權政體。就經濟體制而言，各經濟體內政商互動的程度不一，對外開放的程度亦有別。然而，從近數十年來，各經濟體所持的經濟成長率，大多超過世界平均值，得見追求經濟成長乃各經濟體間的共同價值。加上東亞地區各經濟體以對外經貿為重的國家經濟本質，國際互動對各自經濟力量的累積，有直接關聯。經濟安全概念早於一九七〇年代已受到重視，然而冷戰結束後，蘇聯的解體意味著資本主義與共產主義意識形態之爭，暫告一段落，就東亞地區以對外經濟為重的國家發展模式而言，在國家及區域安全的意涵上，則更較其他地區為深遠。

當前亞太地區盛行的經濟安全概念，可依國家特質、所強調的經濟活動特質、國家安全考量、及經濟安全政策目標等，歸納為激進經濟安全概念、基礎經濟安全概念、及地緣經濟安全概念，茲於以下各節分述各概念之意義，並以東協、日本、及美國為例，討論各概念在亞太地區的形成與發展。

貳、激進經濟安全概念：

以杜絕內部威脅為國家發展基礎

對國內政治體制及經濟結構相對弱勢的國家而言，國家安全的考量不僅源於外在的國際環境，國內因素舉凡經濟、政治及文化問題皆可能直接關係國家興衰。^⑨為爭奪經濟資源，經濟因素固然可能導致國家間發生軍事衝突，對一國領土及資源等有形物質造成威脅，直接影響一國的安危，但因經濟問題所引起的社會失序及政治不穩定，對國家凝聚及政權合法性等國家發展基本要件亦皆可能造成損害。因此，對國內政經體制脆弱的國家而言，杜絕外力入侵不足以穩固國家發展，經濟困境對國內政局及社會所造成的衝擊，遠較先進開發國家多面而複雜。激進經濟安全概念旨在闡述經濟因素如何威脅國內政權的存亡，進而威脅國家安全，並以杜絕顛覆內部穩定的經濟因素為國家經濟安全政策目標。

註⑨ 弱國安全困境的相關討論，請參閱 Barry Buzan, *People, States and Fear: The National Security Problem in International Relations* (Chapel Hill, NC: University of North Carolina Press, 1983), pp. 65~69; Brian Job, "The Insecurity Dilemma: National, Regime, and State Securities in the Third World," in Brian Lob, ed., *The Insecurity Dilemma: National Security of Third World States* (Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1992), pp. 11~36; David Dewitt, "Introduction: The New Global Order and the Challenges of International Security," in David Dewitt et al., eds., *Building a New Global Order: Emerging Trends in International Security* (NY: Oxford University Press, 1993); Alan Dupont, "Concept of Security," in Jim Rolfe, ed., *Unresolved Futures: Comprehensive Security in the Asia-Pacific* (Wellington, New Zealand: Centre for Strategic Studies, 1995), p. 4., 等。



一、概念分析

激進主義者反對以政治或軍事手段維持國家政權，認為此等手段只能造福少數社會菁英，所造成的社會成本，往往是國家內部的亂源。^⑩根絕亂源的發生在於從經濟、文化及社會等非政治軍事面著手，建構國家發展的基礎。在激進經濟安全概念中，所強調的經濟特質是經濟變遷在政治及社會體系中所產生的外在效應，此等源於經濟效應的非預期效果（unintended effects）往往成爲構成國家發展及政權穩定的關鍵因素。

經濟誘因是社會互動及政治運作的原動力之一，透過財富的累積，經濟互動影響社會權力結構的發展，各所得階層間的互動模式與社會發展息息相關，當社會結構中的經濟權力平衡一旦形成，社會秩序便趨於穩定。然而，當維持社會穩定發展的基本經濟條件產生變化時，社會權力結構亦將隨之而變。^⑪以追求利潤爲主導的投資及生產等經濟活動，變化往往快而靈活，但社會族群間適應變遷的能力及步調，則遠較經濟發展緩慢，如此步調上的不一致，常使突來的經濟衰退成爲顛覆社會秩序的原因。尤其當財富分配不均原本即爲社會族群間既有的潛在衝突因素時，經濟失序則將加劇弱勢族群爭取權力重新分配的誘因，成爲族群衝突的導火線，威脅國家社會的凝聚力。當政府不能即時有效處理經濟危機，或因之而起的社會失序，政權本身的穩定則將受到威脅。

多數東亞地區政體的政權合法性乃建立在國家保障經濟繁榮的能力（state capacity）之上，一黨獨大的威權政體對經濟資源的掌控，使其得以履行對經濟議題的承諾，人民對政權的支持多基於對經濟成長的滿足，而非基於對民主政治的落實或對人權的保障。^⑫因此，維持經濟的持續成長，儼然成爲延續政權穩定的必要條件。經濟成長一旦受阻，人民對政權的信心即隨之動搖。爲確保本身的經濟利益，中產階級可能直接投入政治舞台，改變既存的政商關係，引起國內政局的不安，形成對政權的威脅，因此，國家經濟安全的政策目標，在於持續經濟成長，以穩定國內政局及社會安定，使得國家體系的運作不致受經濟衰退或經濟危機的干擾而崩潰。

二、以東協爲例

激進經濟安全概念在亞太地區的形成與發展，反映於東協的綜合性安全概念（com-

註⑩ Guy J. Pauker, "Security and Economics: Issues of Priority for ASEAN," in Karl D. Jackson & Hadi Soesastro, eds., *ASEAN Security and Economic Development* (Berkeley, CA: Institute of East Asian Studies, 1984), pp. 275~291。

註⑪ Barry Buzan, "Economic Structure and International Security: the Limits of the Liberal Case," *International Organization*, Vol. 38, No. 4 (1984), p. 620.

註⑫ Paul Dibb, David Hale and Peter Prince, "The Strategic Implication of Asia's Economic Crisis," *Survival*, Vol. 40, No. 2 (Summer 1998), pp. 13~16.



prehensive security) 之中。^⑬東協 (The Association of Southeast Asian Nation, ASEAN) 於一九六七年成立之初,^⑭因各成員國之間尚留有未解決的歷史紛爭, 政治歧見使得軍事合作的可行性不高, 因此, 共謀國家安全及區域穩定, 則有賴發展綜合性安全概念, 以非軍事安全合作為首要途徑, 強調以政治對話、經濟合作、及建立互助關係 (regional reconciliation) 來緩和政治僵持, 並避免正式公開討論彼此間的衝突問題, 以防止武裝衝突的發生。除了來自外在的安全威脅之外, 就各成員國的國家特質而言, 多屬多元種族及多種文化國家, 國家凝聚力及認同則多建立在經濟成長及現代化的基礎上, 國家體制的本質因而較為脆弱, 來自國家內部的不穩定因素與國家外在威脅, 同被視為國家安全威脅的主要考量。

東協綜合性安全概念中, 社會與經濟發展是國家發展的基礎, 以軍事手段維護國家秩序易流於治標而不治本, 其結果往往醞釀長期國內亂源。杜絕國家內部不穩定因素, 因而在以透過意識形態、政治、經濟、社會、及文化等層面的基礎建設, 建立國家彈力 (national resilience), 強化持續國家發展的基本要件, 同時克服內在及外在國家安全衝擊。^⑮其中首要克服的便是開發落後的經濟問題, 及資源分配不均所帶來的社會問題。^⑯因此, 在建立國家彈力的過程中, 經濟政策才是主要的原動力, 經濟發展成為國家發展的首要目標。^⑰持續政權合法性與社會穩定等國家發展的基本條件, 有賴政府維持經濟成長的能力。換言之, 激進經濟安全概念的發展反映在國家彈力對東協各國國家安全的意涵。

東協的成立事實上已反映出各國認知到經濟安全的互賴性, 概念中強調當各國國家彈力建立之後, 區域彈力 (regional resilience) 隨之形成, 並得以作為各國共同抵禦來自東協以外或各國國內顛覆國家安全的力量。若將東協視為亞太地區的一個單一行為主體, 則杜絕東協內部的不穩定因素, 是東協持續發展及擴張的基礎, 在不能克服政治歧見之下, 各國雖同意互賴下安全合作的重要性, 但對軍事合作承諾的可行性及有效性, 倍感質疑, 非軍事合作遂成為穩固東協區域安全的基礎。成員間進一步達成共識, 主張以合作的方式, 加強各國的經濟成長及社會進步, 達到東協的整體繁榮, 以經濟力量強化各國的政治關係。促進經濟合作即是一九七六年首度東協高峰會議的

註⑬ 反映概念形成的初期重要參考文件包括: The ASEAN Declaration (Bangkok Declaration), 1967; Zone of Peace, Freedom and Neutrality Declaration (1971); Declaration of ASEAN Concord (Bali Concord), 1976.

註⑭ 創始會員國包括印尼、馬來西亞、菲律賓、新加坡、及泰國, 共同發表曼谷宣言, 成立東南亞國協。一九八四年文萊加入, 一九九五年越南加入, 一九九七年 Laos 及 Myanmar 加入。

註⑮ Michael Leifer, *ASEAN and the Security of South-East Asia* (London: Routledge, 1989), p. 4.

註⑯ Stuart Harris, "Comprehensive Security and Economic Security: Interactions in Asia-Pacific," in Jim Rolfe, ed., *Unresolved Futures: Comprehensive Security in the Asia-Pacific* (Wellington, New Zealand: Centre for Strategic Studies, 1995), p. 45.

註⑰ Jusuf Wanandi, "ASEAN, The Wider Region and the World: The Political - Security Agenda," in Stephen Leong, ed., *ASEAN Towards 2020: Strategic Goals and Future Directions* (London: ASEAN Academic Press 1998), p. 191.



政治動力。^⑩

叁、基礎經濟安全概念： 以經濟力量為國際生存之基石

當一國在國際間的角色，或因主觀國家發展目標的界定，或因客觀國際環境的限制，對外不以發展軍事或政治關係為重，而以經濟互動為主導，則發展經濟對國家安全的意義在於經濟力量乃立國之本、爭取國際生存空間的根基。基礎經濟安全概念旨在探究對外經貿問題如何影響以經濟為國本的國家發展，進而構成威脅國家安全的來源之一。

一、概念分析

基礎經濟安全概念中所強調的經濟特質乃市場供需狀況對整體經濟的效應。對側重以經濟互動拓展國際地位的經濟體而言，市場效應對國家安全的考量在於市場干擾或中斷如何威脅國家對外發展的經濟籌碼。就供給面而論，對依賴經濟力量為國本，卻又缺乏天然經濟資源的國家，國際資源及原料市場的充裕供給，是國家發展經濟的必要輸入條件，若受到干擾或中斷，勢必影響生產及國家經濟的穩定運作。就需求面而言，一國國際輸出市場的穩定及擴張是累積國家財富的來源，一旦輸出市場變化超過一國所能承受的極限，國家整體經濟發展則將受阻。因此，基礎經濟安全概念中，所追求的經濟安全政策目標，在於保障市場管道暢通，杜絕市場干擾或中斷對國家整體經濟的威脅。

然而，市場干擾或中斷，並不一定來自經濟因素，貿易政策泛政治化後，發展國家經濟所需的資源輸入，除了可能因資源缺乏而中斷以外，^⑪在維持市場穩定的非經濟性因素產生變化時，各國透過貿易制裁或保護政策等經濟手段，對資源市場的管控，將造成國際資源市場的混亂。因此，單憑經濟手段並不足以杜絕市場干擾或中斷對國家發展的威脅。保障市場機制的穩定運作，必須同時透過政治及外交途徑。當一國意識到國家經濟利益必須用政治或外交等政策工具加以保護時，便開始運用經濟籌碼拓展對外關係，但其政策目標仍以長期鞏固國家經濟發展所需的市場為主。

二、以日本為例

基礎經濟安全概念在亞洲的形成與發展得以日本所揭示的綜合性安全為例。與國家政經體質較弱的東南亞國家不同，日本國內政局堪稱穩定，經濟發展程度較高，種

註^⑩ Hartarto Sastrosoenarto, "ASEAN, the Wider Region and the World: the Economic Agenda," in Stephen Leong, ed., *ASEAN Towards 2020: Strategic Goals and Future Directions*, p. 183.

註^⑪ Nobutoshi Akao, "Japan's Search for Economic Security," Nobutoshi Akao, ed., *Japan's Economic Security* (New York: St. Martin's Press, 1983), p. 245.



族單一，因此，威脅國家安全的內部因素較為緩和，相對的，外在國際環境向為日本國家安全的主要考量。二次大戰後，美日雙邊安全架構使日本免於面對軍事外力入侵的恐懼，在對外政策上，一方面自我限制軍備擴張，^⑳不介入國際間權力平衡的競賽中，一方面選擇以復甦經濟為國家政策之要，以發展經濟為影響國際情勢的主要力量，其結果使得日本在區域及全球安全上扮演一雙重身分（dual identity），^㉑一則具備軍事擴張的經濟實力，一旦重返國際政治舞台，即被視為威脅區域穩定的潛在因素；一則受限於和平憲法中反軍國主義的國家發展方向，不得以軍事手段對外擴張，實際上無意成為軍事強權，國家安全因而有賴透過政治、外交、及經濟手段達成。因此，對日本而言，最大的安全威脅是戰爭的爆發，發展綜合性安全的意義在於以非軍事手段防止戰爭的發生。在此一綜合性安全政策下所發展的經濟安全概念，因日本對外關係以經濟互動為主，顯示出基礎經濟安全概念的特質。

當前日本經濟安全概念的形，^㉒主要源於國際情勢開始反映出泛美主義的式微。首先是日本對外貿易，自一九六七年持續出現對美雙邊貿易順差，顯露美國霸權勢力的減弱。一九七三至七四年間的石油危機，使日本意識到當全球經濟面臨能源市場干擾及中斷的威脅時，單仰賴與美國發展雙邊關係並不足以保障日本經濟利益，為取得國際能源市場的管道暢通，使發展日本整體國家經濟的資源供給面不受威脅，另有賴與擁有天然資源的南方經濟弱國加強合作關係。於是日本在與美國發展軍事安全合作的同時，蘊釀綜合性安全政策，試圖獨立尋求鞏固日本整體國家經濟生存及發展所需的能源與原料供給來源，^㉓以杜絕經濟利益受損而威脅日本於國際間的國家生存空間。

日本綜合性國家安全報告於一九八〇年七月出籠，^㉔揭示以能源安全及經濟外交為本的綜合性安全概念，並說明政策原則及方向。由於缺乏天然資源，使得外來能源及原料輸入向來是日本經濟擴張的原動力，高度依賴外在資源的結果，使日本國家整體經濟發展在國際市場波動下的脆弱性（vulnerability）增高。^㉕為克服此困境，日本一方面轉以發展科技主導的產業結構為國家經濟政策目標，另一方面則積極營造友好的國際環境，以「睦鄰」政策確保能源及原料的充裕供給。在綜合性國家安全報告中

註⑳ 所謂Yoshida主義(Yoshida Doctrine)主張限制軍備於自衛能力，以營造有利戰後經濟復甦的國際環境。

註㉑ Yoshihide Soeya, "Japan's Economic Security," in Stuart Harris & Andrew Mack, eds., *Asia-Pacific Security: The Economics-Politics Nexus* (Canberra: Allen & Unwin, 1997), pp. 195~205.

註㉒ 日本對外發展歷史中，為爭奪經濟資源的對外軍事擴張，亦被界定為經濟安全議題，如Michael Barnhart, *Japan Prepares for Total War: the Search for Economic Security, 1919~1941* (Ithaca: Cornell University Press, 1987)一書中所述者。然而，以軍事手段達成經濟安全目標仍屬傳統國家安全概念，並非本文探討的範圍。

註㉓ J. W. M. Chapman, R. Driete and I.T.M. Gow, *Japan's Quest for Comprehensive Security: Defence-Diplomacy-Dependence* (New York: St. Martin's, 1982), pp. xi~xiii; Nobutoshi Akao, *Japan's Economic Security* (NY: St. Martin's Press, 1983).

註㉔ 參閱 Summary of the Report on Comprehensive National Security in Robert Barnett, *Beyond War: Japan's Concept of Comprehensive National Security* (Washington DC: Pergamon Brassey's, 1984).

註㉕ 綜合性國家安全報告書的經濟安全背景分析，請參閱 Nobutoshi Akao, ed., op. cit.



的政策方向則包括減少軍備預算、增加經濟外交預算，並直接與中東等能源供給國發展經援及外交關係。除此之外，日本以維持並加強國際體系運作爲重，願意以維護區域安全與穩定爲己任，使其經貿夥伴的政治經濟發展不至於受國際體系崩潰而中斷，^⑥確保區域市場管道的暢通，以達到日本經濟擴張的目標。

肆、地緣經濟安全概念： 以經濟優勢為國際地位的保障

對國內政治穩定、經濟體質具相對優勢的國家而言，經濟問題雖常引起國內政治、經濟、及社會等體系的局部不安，卻不至於對國家發展的基本要件構成威脅，然而，經濟力量卻影響強權在國際間的整體權力優勢，關係著對外政策推動的順暢與否。尤其在後冷戰時期大國之間發生軍事衝突的機率大爲減少，經濟力量對整體國力的重要性遂相對增加，逐漸成爲各國國際地位的指標。地緣經濟安全概念即在探討市場優勢的消長如何威脅整體國家利益，進而影響強權在國際間所爭取的全面權力優勢及國際地位。

一、概念分析

地緣經濟安全概念中所強調的經濟活動特質在於市場競爭下，各經濟體獲利的消長在國際間國家權力結構中所產生的外在效應。雖然經濟活動中各經濟體相互競爭的結果，有益全球經濟繁榮與進步，但各國所占的市場分佈比例將隨之而變，整體絕對利益的增加並不能消除相對利益消長下的個體隱憂。市場占有率往往反映國家間經濟實力的層級，市場變動因而影響國際經濟權力結構。在歷史沿革中，強權興衰與國家經濟資源投入軍備或實際經濟生產的關係，顯示出經濟實力是強權穩固國際地位的基礎，過度將國家財富投資於軍事用途將會影響基本經濟發展，減少國家財富累積，導致國力衰退，因此，在擴充軍力的同時，不得忽視基本經濟實力的發展。^⑦當前大國間發生軍事衝突的可能性減低，經濟力量對國家在國際間層級地位的決定性更爲明確，幾乎成爲決定國家權力的基本要素，^⑧因此，國際經濟權力結構直接反映國家間的政治權力平衡。換言之，權力平衡的戰場已從國際政治舞台轉向國際經濟舞台。

現實主義中的零和遊戲概念，隨地緣經濟論的盛行，注入自由市場經濟的運作中，

註⑥ Pauline Kerr, Andrew Mack, and Paul Evans, "The Evolving Security Discourse in the Asia-Pacific," in Andrew Mack and John Ravenhill, eds., *Pacific Cooperation: Building Economic and Security Regimes in the Asia-Pacific Region* (Boulder, CO: Westview Press, 1995), pp. 253~254.

註⑦ Paul Kennedy, *The Rise and Fall of Great Powers: Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000* (NY: Random House, 1987).

註⑧ Samuel Huntington, "Why International Primacy Matters," *International Security*, Vol. 17, No. 4 (Spring 1993), p. 72.



同時也在現實主義的思維中新增經濟議題。^②正如現實主義強調強權間的互動是主導國際關係發展的主要因素，地緣經濟論也多被用作探討經濟強權對外經濟擴張的理論基礎。^③為防止國際地位因經濟力量衰退而式微，各國紛採帶有新重商主義（neo-mercantilism）的對外經貿政策，以取得國際市場來穩固國家經濟優勢，^④然而一國的貿易盈餘，勢必造成他國的貿易赤字，當貿易夥伴同時對外擴張市場時，將導致各經濟體間以非軍事手段爭取市場優勢的貿易戰。對經濟強權而言，在經濟衝突中所取得的市場優勢不僅確保本身經濟繁榮的要件不受外力干擾，就長期策略目標而言，更及於維持全面戰略優勢，杜絕經濟因素威脅強權本身在國際間的影響力。

二、以美國為例

隨著一國經濟實力在綜合國力的決定性增高，經濟力量雖未必取代軍事戰略在國家安全中的地位，但已從昔日的工具性移至政策中心。近年來，美國正式將經濟安全此一概念，重新界定及澄清，並納入外交政策文獻中，將美國國內經濟繁榮視為維持美國國際霸權的基石，^⑤經濟、軍事及民主同列為美國對外政策的三大支柱，顯示美國對國家安全的界定，在概念上已做調整，除了軍事安全戰略外，開始正視軍事對抗之外的安全威脅。有別於冷戰時期的安全戰略，經濟不再是附屬於美國全球戰略下的政策工具，當前美國亞太區域安全戰略中，對經濟安全政策的重視更為明顯。

分析地緣經濟安全概念在美國形成的原因，可歸納如下。第一、全球經濟格局的變遷中，新經濟權力平衡架構已形成，美國在世界經濟的領導地位受到來自日本及西歐的挑戰，經濟力量的相對式微，使美國意識到美國於國際間的政治影響力可能受到威脅，尤其在經濟掛帥的後冷戰時期，以經濟利益為導向的國家互動模式逐漸主導國際情勢，美國經濟實力的復甦遂被視為維持國際霸權的必要條件。第二、維持美國經濟繁榮的動力，有由內轉外的趨勢，也就是說，美國對外經貿占國內生產毛額（GDP）的比例已從一九七〇年的14%增高至一九九五年的30%，美國產業在全球市場的競爭力及占有率因而直接影響美國國內經濟興衰，換言之，爭取國際市場的競爭優勢是重振美國經濟的關鍵。

當美國面臨龐大貿易赤字時，對外經貿問題早已倍受重視，柯林頓政府更進一步，明白呼籲勞工技術與武裝力量對維持美國國際地位同等重要；排除貿易障礙與拆除軍

註② Theodore Moran, "An Economics Agenda for Neo-Realists," *International Security*, Vol. 18, No. 2 (1993), pp. 211~215, 作者以美國為例。

註③ Vincent Cable, "What is International Economic Security," *International Affairs*, Vol. 71, No. 2 (1995), p. 307.

註④ 貿易市場與國家優勢的相關討論，請參閱 Richard Rosecrance, *The Rise of the Trading State* (New York: Basic Books, 1986).

註⑤ Warren Christopher, "The Strategic Priorities of American Foreign Policy" (Statement before the Senate Foreign Relations Committee, Washington, D.C., November 4, 1993), *U.S. Department of State Dispatch*, Vol. 4, No. 47 (November 22, 1993), pp. 796~798.



事壁壘，同為美國國家安全的政策考量。^③在亞太地區的經濟安全政策，則建構在地緣經濟安全概念上，即以經濟優勢為戰略優勢的先決條件，以經濟領導權為穩固世界霸權的根基。達成此目標的政策途徑包括以提高國家競爭力為重的國內經濟措施，即所謂的戰略貿易（strategic trade）政策，及以出口擴張為主的對外經貿政策，即所謂的公平貿易（fair trade）或管理貿易（managed trade）政策。^④一方面與貿易夥伴進行雙邊談判，取得雙邊市場的競爭優勢；另一方面在多邊機制中爭取議程主導權，決定國際經濟的發展趨勢，製造有利於美國的國際經濟環境，預先杜絕有損經濟利益的逆勢出現。

伍、區域經濟互賴下「經濟安全」概念的新意

雖然亞太地區盛行的各經濟安全概念在建構上所強調的經濟活動特質與所追求的國家安全目標有異，但確保經濟的持續繁榮成長，杜絕經濟因素對國家安全造成威脅，乃各經濟安全政策所一致追求的方向。在策略運用上，除各政體推動國內經濟措施，強化經濟體質之外，對外經貿互動已成為發展國家經濟力量不可缺少的動力，當以區域途徑追求經濟目標時，國際化趨勢使得經濟外力介入國家發展的程度隨之加深，因而增添國家安全變數。當前東亞地區跨國經濟網絡密集，儼然形成一個既存的區域經濟整合體（de facto economic integration），各經濟體對經濟安全威脅的認知，則依各自在東亞區域經濟結構中所扮演的角色不同而異，本節以亞太地區經濟安全概念發展較為成熟的主要經濟體為例，探討經濟互賴關係加深後，各經濟安全概念的新考量。

一、激進經濟安全概念

對政經體制脆弱的國家而言，區域經濟互賴雖為國內經濟問題在雙邊途徑之外，帶來另一個外在保障，提供穩定國內經濟發展的外在資源，但另一方面區域經濟的起伏，卻成為直接影響國內經濟穩定的因素，一旦外在經濟環境出現變化，政權處理經

註③ Bill Clinton, "The APEC Role in Creating Jobs, Opportunities, and Security" (Address to the Seattle APEC Host Committee, Seattle, Washington, November 19, 1993), *U.S. Department of State Dispatch*, Vol. 4, No. 48 (November 29, 1993), p. 814.

註④ 本文旨在闡述概念的形成與發展，對於政策面的探究將於其他論著中再進行討論。相關討論請參閱，李瓊莉，「當前美國亞太政策中的『經濟安全』」，*問題與研究*，第36卷第4期（民國86年4月），頁15~28；Henry R. Nau, *Trade & Security: U.S. Policies at Cross-Purposes* (Washington DC: The AEI Press, 1995)；C. R. Neu and Charles Wolf, *The Economic Dimensions of National Security* (Santa Monica, CA: RAND, 1994)；Laura D'Andrea Tyson, *Who's Bashing Whom: Trade Conflict in High Technology Industries* (Washington DC: Institute for International Economics, 1992)；Michael Borus and Jaoh Zyaman, "Industrial Competitiveness and American National Security," in Wayne Sandholtz et al., eds., *The Highest Stakes: The Economic Foundations of the Next Security System* (New York: Oxford University Press, 1992)；及 Jagdish Bhagwati and Hugh Patrick, eds., *Aggressive Unilateralism* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1990) 等。



濟問題的能力，常因受限於資金及資源的缺乏，不得不求助於外在的救濟措施，國家政策因而遭受私人跨國企業、國際組織、甚或他國政府等外力干預，甚至支配，國家自主性受到質疑，進而威脅國家經濟主權。當政權無法確保經濟主權的完整時，經濟互賴在社會及政治體系中所產生的經濟外在效應，可能引起社會及政治動盪，威脅國家發展。因此，在當前與日俱增的經濟互賴中，激進經濟安全概念的重要考量已擴及防止經濟主權不完整，及隨而引起的國家內部不安。

當前亞太區域經濟結構中，東協國家依賴外來資金及外商直接投資，提供外向（outward-oriented）經濟發展模式中所需的基本物資，各國經濟發展依賴外力的程度甚高。然而，較弱的經濟本質使得東協成員間的經貿互動並不強，以一九九七年為例，對東協成員出口僅占東協對外出口總值的 24.53%。相對的，各國的外商直接投資來源多來自日本及亞洲新興開發工業經濟體，就外貿市場而言，跨國企業子公司與母公司之間的貿易占有相當比例，因此日本及亞洲新興開發工業經濟體乃東協主要外貿市場。就成品貿易的外銷市場而言，美國則是重要的單一出口市場，約占東協總出口的五分之一。雖然東協經濟安全概念建構在成員間互賴互助的理念基礎上，當前亞太區域經濟發展的局勢，使東協綜合性安全的考量及概念的落實，不再侷限於成員國家間的互動，同時與東協以外的東亞及亞太地區其他經濟體發展合作關係，^⑤兼顧經濟主權的維護及國家經濟發展利益，成為東協國家所追求的區域經濟安全政策目標。^⑥

二、基礎經濟安全概念

對以發展經濟為國本的基礎經濟安全概念而言，市場供需面的中斷皆將威脅國家基本經濟條件。當市場干擾超過經濟體所能承受的限度時，國家安全即受到威脅。當前亞太區域經濟結構中，日本在一九八五年廣場協定（Plaza Accord）^⑦之後，對東亞地區的直接投資大幅成長，透過日資及科技轉移，漸成為東亞區域經濟網的中心。^⑧當

註⑤ Jusuf Wanandi, "ASEAN, The Wider Region and the World: The Political - Security Agenda," in Stephen Leong, ed., *ASEAN Towards 2020: Strategic Goals and Future Directions*, p. 191.

註⑥ 自一九九七年六月泰銖驟貶後所引發的東亞政經風暴，甚至蘊釀「金融恐怖主義」，值得被納為經濟安全議題在全球經濟互賴下的個案研究，然而，本文側重概念探討，相關個案研究請另外參考 Chyungly Lee, "Asian Turbulence: A Case Study of Regional Economic Security," ISA 1999 會議論文 (The 40th Annual Convention of International Studies Association, Washington DC, February 16~20, 1999).

註⑦ 一九八五年九月二十二日，美、日、西德、英、法五國財長於紐約簽署此協定，以非美元的貨幣升值削減美國的雙邊貿易赤字。日元在一年內由 250 日元對一美元升至 150 日元對一美元。

註⑧ 相關研究，參閱 Walter Hatch and Kozo Yamamura, *Asia in Japan's Embrace* (New York: Cambridge University Press, 1996); Shojiro Tokunaga, *Japan's Foreign Investment and Asian Economic Interdependence: Production, Trade, and Financial Systems* (Tokyo: University of Tokyo Press, 1992); Richard F. Doner, "Japanese Foreign Investment and the Creation of a Pacific Asian Region," in Jeffrey Frankel & Miles Kahler, eds., *Regionalism and Rivalry: Japan and the United States in Pacific Asia* (Chicago: the University of Chicago Press, 1993), pp. 159~216 等。



資本及科技成爲國際經濟發展趨勢中的主要經濟資源，^③日本也就成爲東亞經濟成長的主要資源供給國，昔日綜合性安全概念中，能源及基本物資中斷對日本國家經濟發展的威脅，已較趨緩和，相對的，當前威脅日本國家安全的經濟因素則多源自輸出市場的不穩定。除了確保經濟發展所需的資源供給不受中斷之外，確保國內外貿易及投資市場供需管道通暢，使經濟利益不至於受國際經濟競爭景氣波動的影響，積極拓展國際市場，保護國內市場，皆成爲當前日本經濟安全的基本策略。

在長期以發展經濟爲主的國家政策下，日本的國際經濟地位，隨日本產品在國際市場的競爭優勢而提升，與其他經濟強權之間所產生的經濟優勢爭奪戰，隨之而起，成爲威脅國家經濟安全的因素之一。美、日間的經貿衝突，源自於長期以來的貿易失衡問題，一九九〇年代中期，雙方交惡，美國不滿日本在國際間極具競爭優勢的情況下，仍持續對國內市場採行保護政策，認爲日本產品在國際市場的競爭優勢，源於日本政府過度的救濟措施，遂以經濟制裁威脅日本，並透過美國貿易法案的執行，以關閉美國市場，拒絕日本產品輸入爲報復手段，要求日本開放美國產品具相對優勢的進口市場，以平衡美日雙邊貿易。目前美國仍爲日本最大經貿夥伴，美國單向對日的貿易報復自當構成日本輸出市場的不穩定，威脅日本經濟安全。

此外，以日本爲中心的東亞區域經濟網，顯示日本在國際經濟體系中的強勢外，亦顯示日本經濟與區域經濟環境的密切依存性。一旦外在經濟環境發生變化，日本經濟受損的程度將較其他經濟體更爲嚴重，爲了穩定本身市場供需面不受區域環境的干擾，區域經濟的整體繁榮成爲保障日本經濟的首要條件。因此，基於利益考量，日本願意反映其經濟實力，在國際經濟體系中，分擔責任，在某種程度上，以維護國際體系爲己任。然而，日本卻不願以單一霸權的姿態出現，相對的，主張透過國際合作方式，與各國共同維護國際體系的穩定運作。

三、地緣經濟安全概念

地緣經濟安全概念的落實旨在追求國家經濟優勢鞏固國家國際地位，防止市場競爭力衰退威脅經濟強權於國際間的經濟主導權。當前亞太區域經濟結構中，昔日支撐美國霸權的經濟條件，已受動搖。東亞經濟區域化的結果，使得日本、NIEs與美國同爲當前區域經濟成長的三大支柱，^④日本是東亞經濟成長的主要資源供給者，NIEs在

註③ Paul Dibb, *Towards a New Balance of Power in Asia*, Adelphi Paper, No. 295 (London: International Institute for Strategic Studies, 1995), p. 26; Ramesh Thakur, "From National to Human Security," Stuart Harris & Andrew Mack, eds., *Asia-Pacific Security: The Economics-Politics Nexus* (Canberra: Allen & Unwin, 1997), p. 63.

註④ 相關論證，請參閱C. H. Kwan, *Economic Interdependence in the Asia-Pacific Region: Toward a Yen Bloc* (London: Routledge, 1994); Chyungly Lee, "U.S. Leadership in the Asia-Pacific Region: Some Help from Economic Strategies?" *Issues & Studies*, Vol. 34, No. 4 (April 1998), pp. 42~71; Shujiro Urata, "Changing Patterns of Direct Investment and the Implications for Trade and Development," Fred Bergsten and Marcus Noland, eds., *Pacific Dynamism and the International Economic System* (Washington DC: Institute for International Economics, 1993), pp. 111~131等。



投資及貿易市場上皆扮有重要角色，美國則為東亞地區對外貿易的主要單一出口市場，其重要性主要呈現在經濟成長的需求面。其他區域經濟強權的興起使得美國在東亞的經濟影響力相對式微，區域內各經濟體對美國市場的依賴減少，其經濟成長與美國經濟的相依度不若以往，相對的，亦改變美國在亞太地區的經濟安全認知。

美國在第二次世界大戰後，藉自由貿易體系的建立，將政治影響力深及各經濟夥伴的政經體制內，以確保美國的戰略利益。^④然而，在經濟全球化的趨勢中，國內經濟起伏與外在經濟環境優劣相依，美國國家經濟利益與經濟優勢因而有賴各國的政策配合。當前亞太區域經濟情勢的發展，已使得美國扮演單一領導者的意願及能力受到考驗。自一九八〇年代中期，美國企圖透過與東亞貿易夥伴的雙邊經貿談判，提升美國產品在東亞市場的相對競爭優勢，要求各經濟體開放國內市場，以改善雙邊貿易失衡對美國經濟造成的損害。然而，此策略多引起貿易摩擦，並促使各經貿夥伴轉移市場目標。面對東亞經濟區域化情勢，柯林頓政府開始重視多邊策略，藉多邊途徑將美國在亞太地區的市場擴張合理化，透過與主要經濟體共同領導的方式，促進美國在亞太地區的經濟利益，以便達到美國在亞太地區的經濟安全目標，「區域合作」成爲一國製造經濟優勢的充分條件，爲原本以「經濟戰」爲主的地緣經濟安全概念，注入新的策略方向。

陸、結論：未來研究焦點

各經濟體依所持的政治經濟條件及在國際間所處的政治經濟地位不同，對國家安全的認知有別，經濟議題對國家安全的意義也因而有異，試圖對經濟安全概念作單一界定並不適合。然而，各自發展的經濟安全概念中卻有共同之處。第一、經濟安全研究範疇已超出國家整體經濟發展的純經濟面研究，而歸屬於國家安全課題中；第二、經濟安全概念已與軍事國防安全脫鉤，經濟議題本身直接關係國家發展基本要件；第三、經濟議題具動態發展特質，經濟安全概念在分析架構不變之下，隨國際經濟情勢有其新意；第四、當前亞太經濟發展趨勢，使得“區域合作”成爲各經濟安全概念中的新主題。

在日益加劇的區域經濟互賴關係中，個別經濟體已無法辨識單一經濟敵人（non-identifiable enemy），^⑤今日的經貿夥伴爲爭奪市場可能瞬間成爲競爭對手，經濟體間若沒有合作機制的存在，整合共同的發展方向，則不易達成持續經濟穩定發展的共同目標。因此，各經濟體間已有共識，認爲某種程度的經濟合作，得以減緩各經濟體

註④ Ronnie D. Lipschutz, "On Security," in Ronnie D. Lipschutz, ed., *On Security* (NY: Columbia University Press, 1995), p. 15.

註⑤ 在討論亞太地區所面臨的多重新安全考量時，Denny Roy 在 *The New Security Agenda in the Asia-Pacific Region* (NY: St. Martin's Press, 1997) 一書中使用此辭挑戰傳統國家安全觀念；同時參見 Henry R. Nau, *Trade and Security: U.S. Policies at Cross-Purposes* (Washington DC: The AEI Press, 1995), p. 16.



因區域經濟起伏所引起的不安。亞太經濟合作論壇（the forum of Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC）的形成即反映亞太地區各經濟體對經濟合作的共識。^③然而，隨亞太區域政治及經濟結構的改變，各國經濟安全概念中經濟因素對國家安全的威脅有其新意涵，當經濟區域化可能對國家或區域安全造成威脅時，個別經濟體漸以區域途徑作為達成國家經濟安全目標的策略。區域經濟安全合作關係的建立，得以因應經濟互賴因素對國家安全及區域穩定帶來的衝擊，似乎是繼經濟合作之後，各政體之間可能達成的安全合作共識。因此，區域經濟安全合作是未來亞太區域安全研究的另一層面。繼續強調經濟安全在國家安全的重要性，有助於區域合作的形成。當合作一方面被用作達成特定目標的方式，另一方面被視為各國所追求的政策目標時，區域衝突自當減少。

當既存的分析概念無法對存在的現象作適當解析時，新概念的形成本有其必要。區域經濟體系的運作與區域安全體系的運作在本質上皆涉及個體間的互賴關係，雖有共通之處，帶來區域經濟安全合作的樂觀前景，然而，兩體系對「外力」在國家互動過程中，介入國家自主權的看法卻不同。國際經濟體系中，政體對經濟外力介入國家經濟發展並不排斥，但在國際安全體系中，外力介入國家安全的運作則不被接受。當前全球化下的區域經濟發展，因兩體系本質不容性所引起的經濟安全顧慮更為明顯，克服兩者在本質上的衝突，合作機制的形成本有其必要，然而，建立一長久穩定的亞太區域經濟安全合作機制，則仍有賴「區域經濟安全」概念的建構。^④

* * *

（收件：88年2月4日，修正：88年3月15日，接受：88年3月16日）

註③ APEC於一九八九年成立，至今共有21個經濟體加入，雖原定位為一非正式的對話團體，但以建立自由開放的區域經濟體為目標，對穩定區域關係有其正面意義。

註④ 針對此不容性發展出的區域經濟安全概念研究，請參閱 Chyungly Lee, "Regional Economic Security: An Alternative Analytical Concept of Asia-Pacific Security," 一九九八亞歐合作論壇會議論文（台北：政治大學國際關係研究中心，民國八十七年十二月十四、十五日）。



The Concept of Economic Security: Developments in the Asia-Pacific Region

Chyungly Lee

Abstract

Recent developments of global economic and political complexities have redefined national/regional security concerns. Economic concerns constitute threats to nation's development and security with less regard to what has been emphasized in the conventional notion of military security. Economic security thus becomes an alternative analytical aspect of national/regional security. Given the distinctive features of national capacities, security concerns and policy goals of different countries will vary. This article divides economic security into three conceptual categories: radical economic security, basic economic security, and geo-economic security. These three concepts are illustrated through the three case studies of the national security policies of ASEAN, Japan, and the United States. This article concludes by discussing relations between regional economic interdependence and regional security cooperation in order to stimulate future research focuses of economic security.

Keywords: economic security, Asia-Pacific security, conceptualization of security, national security

