

如何降低亞洲金融危機 對消費者之衝擊（註）

黃宏全* 譯

在邁入亞洲金融危機的第二年，令人難過是我們的生活仍深受金融危機的影響。在這次亞洲金融風暴中，不僅銀行及工廠受到衝擊，所有東南亞及東亞國家人民的生活也深受金融風暴的困擾。更嚴重的是貨幣貶值及經濟衰退的現象已擴大至世界其他地區的國家，世界各國正為日益惡化之經濟環境困擾，且全球性經濟衰退對社會生活水平也造成嚴重之威脅。

受到這波金融風暴影響國家之國內生產毛額GDP年成長率已由原來之7%遽降至零甚至負成長。貨幣大幅貶值，印尼盾貶值幅度甚至高達80%，使得這些開放經濟體嚴重的輸入衰減及過高之通貨膨脹率。股票及其他資產帳面價格銳減等負面財富因素，也讓民生需求大幅降低。上述情況結果是民生消費及平均收入銳減。然而我們最關心的是分配情況的日益惡化、高失業率及貧窮人口快速增加。而受金融風暴影響較大的國家，因金融及貨幣危機對整體經濟的影響所造成的大批裁員造成高失業率，似乎沒有任何改善的跡象。對於收入銳減者、失業者及尋找工作者缺乏適當的失業津貼及社會救助，更使經濟情況益加惡化。此外由於低收入工人的實質收入降低，我們發現這些國家在經濟危機發生前致力於消除貧窮的努力成果正逐漸消失，民生必需品、服務、食物及醫療的價格的上升及緊縮的政府社會福利支出也是造成貧窮問題的因素。當我們將失業率及貧窮所造成相關的自殺、色情及流離失所等社會問題一併考量時，將是幅令人震驚的景象。

我們當然應該採取一些措施降低亞洲金融危機對消費者之衝擊，但政府及國際貨幣基金組織及世界銀行等國際性金融組織所採取的措施似乎只是付出更多的社會成本。這些措施的目標在經由採取廣泛的經濟改革、公司管理及競爭、外債管理來回復以往的經濟成長率及提高國民收入。但下列問題卻未獲得充分的重視甚至完全

*譯者為輔仁大學法律學系博士班，現任行政院消費者保護委員會企劃組組長、大學法律系兼任講師。

註：本文係消費者國際會（Consumer International，簡稱C I）亞太地區主管Mrs. Josie F，於八十七年十月十五日拜訪本會所提出之論文，當時正逢亞洲地區遭逢金融風暴，茲將該文試譯為中文，以供參考，併此說明。

被忽略：

1. 降低亞洲金融危機對一般消費者之衝擊之短期及中期目標。
2. 防止未來危機發生及危機因應的長期目標。

本篇論文將著重於降低危機發生機率及降低危機對一般消費者之社會影響之短期及中期措施。這些措施將涵蓋以下的議題：

- 1 食物安全
- 2 醫療
- 3 保障中小企業之工作機會
- 4 消費者保護政策
- 5 環境保護
- 6 因應目前貧窮及飢餓建議措施

食物安全

食物安全定義為「在任何時候所有的人都能取得維持健康生活之食物」（依據非結盟運動 NAM—非結盟國家食物及農業部長食物安全會議會議報告），而世界衛生組織對健康定義為，完整的身體、心理及社會狀態，而非僅是不生病或體質強健。食物及健康醫療的取得受限於一個國家的經濟變化，這種影響在居家生活品質上尤為明顯。因此食物安全與健康醫療自然成為消費者最關心的問題。消費者國際亞太地區辦公室正依據「提供所有人充足的食物及健康」專案中之最終目標計畫採取健康醫療及食物的相關計畫。對大部份的消費者而言，必需依賴家庭收入來獲得所需的食物及醫療照顧。收入減少及食物、藥品、醫療等費用的不斷上升，降低了社會及家庭對食物及醫療之提供。因此在討論食物安全及醫療服務議題時，必須將如何提高消費者購買力列入考量。

食物、油料及輸入品價格的大幅且頻繁調漲，對受經濟危機衝擊的國家造成了嚴重的食物短缺情形，其中以印尼最為嚴重。事實上由於印尼正遭受數十年來最嚴重之乾旱、失控之印尼盾大幅貶值、通貨膨脹、動盪之政治情勢，印尼的食物安全問題所造成的風險正達到最高點。（最近的報紙報導印尼人搶劫商店及佔領高爾夫球場種植食物）。印尼在 1988 年三月份便進口了 800,000 噸的稻米。根據報導從來沒有一個國家曾經進口如此多的稻米。印尼預估在 1988 年將進口高達五百萬噸的稻米。依據聯合國兒童基金會雅加達專案官員 Peter Bult 指出「有很多的警告訊息告訴我們環境正劇烈的變化中，如果不儘快採取適當的措施，將對兒童造成巨大而長久的影響，因為營養問題對兒童的身體及心理發展都極為重要。」

食物安全的問題在亞洲其他國家同樣的在持續惡化中。馬來西亞在金融危機前的食物進口金額約為四十億美元，而由於泰銖的貶值的影響，進口食物的價格已經上升了一倍。根據”策略及國際研究機構”前官員 Tan Siew Hoey 指出，食物以外的商品價格上漲了 140%，在本區域間躉售及零售貨品價格的持續上升，造成對食物的不安全感及恐懼，加上因失業造成的缺乏購買力，許多人的生活正岌岌可危。

在泰國越來越多的窮人及失業者正在排隊等候食物救助，或從都市移居到鄉村投靠親戚及從事耕種。舉個令人同情的例子，在 1988 年十月的第一個禮拜，便有約一千多位泰國人在暴風雨的晚上排隊等候食物、醫藥及衣物的慈善救助。在以往這項年度的慈善活動日大約會分送二萬到三萬個單位的救助物品，但今年雖然已分送了八萬單位的物品，卻仍顯不足。

在南韓、印尼及泰國為數不少的中產階級正轉換為新貧階級，而在數月間白領工作階級，也從舒服生活方式變成需靠借貸度日，並投靠於親戚家中打地舖以減少房租。在這三個影響最嚴重的國家，都市居民正轉換從事農業工作。以南韓而言，在 1998 年的前九個月就有約五千個家庭改為從事農事耕作。

提供全面性之食物安全

大部份的國際性組織似乎都同意市場力量、自由貿易及民營化對發展策略有極為重要的關係。除了其他的因素外，上述的策略被視為確保充分之食物生產，提供食物予窮人以及良好管理的必要條件。然而一份關於這些國家發展策略及食物及農業策略的評估報告卻有著截然不同的結果—並沒有證據顯示工業化國家已經採取了適當的措施。美國、日本、西歐國家都有高度補助之農業地區，而且有相當多的機構及政策來保護貧窮的消費者及食物生產者。雖然與自由市場機制正好相反，但政府的介入對確保那些缺乏食物者之食物安全卻是必須的。提供充足的食物成為國家整體發展策略中不可或缺的一環，而不能僅單純的將其視為農業或鄉村發展問題。

短期措施

政府對價格及貿易政府應採取一些立即的措施，以保障消費者及生產者不受物價大幅波動的影響。政府的政策也應是立即性的提供那些無法獲得飢餓者必須的食物。包括所有生活在飢餓中及瀕臨飢餓的人，特別是家庭中嬰兒、幼童及孕婦。飢餓及營養不良無論從社會、文化、道德等方面來看都是不允許的。必須立即在鄉村及都市採取食物援助計畫。

中長期措施

除了受金融風暴影響的國家外，對大部分開發中國家而言，進行土改措施是迫切需要的。以菲律賓而言，在一千一百二十萬的農業人口中有八百五十萬的人沒有土地。而大部分受金融風暴影響的國家，貪污及過份強調工業發展的土地政策，都是對農民相當不利的。單只是土地的重分配並不能保證鄉村的食物安全，必須配合協助窮人取得財務及技術的支援。小型的財務計畫例如曼谷的 Gramcen 銀行提供的財務協助計畫便可增進食物安全。我們也必須採取一些特別的政策及措施以提升小農的生產力及低收入生產者及消費者的生計。一般而言小農通常需要較合理期限的信用計畫，政府必須提供適當基金以達到此一目的。此外提供小農資訊、教育、設備農業延伸服務也是非常必要的，對第一次進入自由市場銷售農作物的小農而言，市場情報尤為重要。而這方面的任務對女性更應有特別的努力—在非洲及亞洲婦女人力佔了一半以上農業人力。我們必需安排一些額外的人力，利用農暇時間和這些女性一同工作，以提供女性農業從事者必需之協助。農業生產、採購及分銷制度也應予以加強，以確保所有的人能及時而經濟取得食物。特別是在行銷制度上，政府應確保農人及漁民能獲得合理的農漁產品銷售價格，消費者也能以合理的價格取得合乎品質的食物。

為了降低受金融危機影響國家的財政赤字，政府被要求降低輸入品的數量並多採用國內的食物。然而這些國家的農產品也被當做是賺取外匯以減少外債的主要商品。為了外銷使得農夫們忽略國內所需的農產品。然而這些外銷農作物的收入通常也是較不可靠的。

最後，為了要建立發展長期的、正確的、持續性的政策措施、專案計畫及行動計畫，擁有可靠的經驗資料及正確的架構是非常重要的。而且必推動一些深入的食物安全監督計畫。

健 康

健康是最基本也是最重要的人權。

為了瞭解經濟危機對健康醫療的影響並提出改善措施，檢討經濟危機前必須先檢討現行的醫療環境。發展中國家的醫療服務因以下的兩個因素，而朝民營化的方向發展，第一、亞沙哈拉沙漠及一些南亞國家負債國家，依據世界銀行及國際貨幣組織指示，將醫療照顧服務民營化視為產業結構調整計畫的要素之一。第二、亞太地區一些較先進的開發中國家，醫療服務企業化及民營化業務推動是總體計畫及政府政策之一，以推動自由化經濟、讓自由市場扮演更重要的角色、鼓勵私人部門在

國家發展中扮演更為重要的角色，並滿足擁有強大消費能力的富裕消費者的需求。

消費者國際亞太地區辦公室不斷指出醫療民營化的缺點，第一所謂富裕的社會不能由平均的國民生產毛額來判斷，而是要看收入的分配情形。在馬來西亞及泰國收入前 20%的人口佔有全國 50%的國民生產總額。亞太地區開發中國家約有 40%的人口收入低於國家平均所得。第二、世界上沒有一個已開發國家(除美國外)是將醫療民營化。所有的國家雖然所提供的醫療服務是由政府及民間部門所共享，但是醫療服務的費用不是經由強制的社會保險制度便是由稅收中直接徵收。在這些國家的消費者平均支付約 20%的收入所得當作醫療費用。在美國約有四百萬的人因為沒有保險而無法取得適當醫療服務。另有六百萬的人只有部份的醫療服務。

消費者國際亞太地區辦公室的觀點是：在亞太地區開發中國家計畫將醫療服務民營化之前，強制性的社會保險制度必須先予以推動。這樣立場我們曾在數個馬來西亞主辦及馬來西亞醫藥協會贊助的國際性的研討會中提出。我們的觀點也被普遍的接受。馬來西亞醫藥協會在向政府提出的健康政策及計畫的年終報告中，將強制性的社會醫療服務制度列為主要的建議。我們也將持續促使其他受金融影響的國家採取相同的措施。亞太地區國家在過去的十到十五年中間，民間的醫療服務一直擴張，而且提供了大部份自負費用的醫療服務。經濟危機卻改變了這種現象，病人從私人的醫療服務轉向公營的醫療服務機構。這地區國家的公營醫療服務機構將無法提供這大量增加的醫療服務需求。

經濟危機對亞太地區衛生及社會結構影響

失業率增加是本次危機最主要的影響之一，失業造成財務困難而帶來的心理壓力，造成人們的沮喪、自殺及家庭暴力。在泰國去年感到沮喪的人增加了 20%，而自去年六月經濟成長減緩以來，幾乎每天都傳出有人自殺的消息，自殺者的詳細數據並無法取得。另外在南韓在 1988 年的第一季平均一天有二十五個的人自殺。

酒精及藥物成為逃避現實的方法，酗酒造成攻擊事件使婦女及兒童成為暴力事件的受害者。在這種情況下，更為健全的家庭輔導團體變得特別重要，必須提供適當的諮詢及援助。由於對生存的渴望，兒童被迫走上街頭以負擔家計或為自己謀生。兒童們輟學，在工作中也常受到欺凌及剝削。他們通常從事色情工作且面對性病感染的危險。菲律賓的兒童權利工作者 Ernesto F. Herrera 表示，該國大概有 150 萬的童工，其中有 30%是無家可歸而且通常從事色情工作並有吸毒惡習。

教育在抑制這種問題上扮演了重要角色，必須推動相關的宣導活動讓民眾瞭解性病的相關知識並懂得如何預防性病。雖然減緩貧窮是解決童工問題的長期策略，

但在目前的經濟情況下卻變得難以達成。輟學在長期來講將對健康將造成不好的影響。確保兒童的教育不因工作而被完全忽略的方法之一，便是開辦夜間的課程讓工作的兒童也能獲得教育，而在課堂中提供基本的食物將可鼓勵兒童踴躍參加。隨著經濟情況的惡化，貧民區越來越多。這些城市中的貧民區並未規劃適當的供水及公共衛生的基本設施。不良的供水及公共衛生的基本設施一增加了因飲水問題造成疾病。在發生危機的熱帶國家，阻塞的供水及不良的下水道導致滋生蚊子的問題。在菲律賓已有三百人死於登革熱，另有 19000 人受到感染。南亞洲其他的國家也爆發了登革熱其中以印尼最為嚴重。擁擠的人口也造成嚴重的呼吸感染疾病。

立即之緊急措施

解決這項危機需立即建構一由政府民間提供醫療服務的醫療政策。必須立法並推動相關醫療制度，以規範政府及民間的醫療機構。提供醫療服務的費用必須予以規範，而費用則必須採取西方國家的強制性社會保險制度。消費者國際亞太地區辦公室在所出版的”國家健康保險及財務計畫：國際現況及外國的模式”一書中提出這個計畫。就一般而言，我們必須定出一套計畫以解決，而訂計畫便是在做選擇。因為資源有限而需求無限，所以我們必須選擇一最佳的方案。而健康新政策將會決定誰能生存誰將死去。這樣的論點聽起來有點殘酷而且可怕，但卻是事實。舉例而言，如果政府要投資在高科技醫療領域，一些嚴重的病患可能因此得以生存。然而因為預算有限，則分配到對那些提供窮人及社會邊緣人的一級、二級、三級醫療服務的鄉村或小醫院的預算便相對的減少。如此鄉村地區的生病及死亡率將大為提升。經濟危機影響國家的政府都面對這樣的困境。而解決這種問題答案便是重新訂哈薩克 *alma ata* 宣言，並執行建立在基礎醫療服務概念上的醫療政策。經費及人力必須優先分配到地區及鄉下醫院，而第三級醫院則需強化其基本醫療服務的部門。

維持中小企業的發展

在馬來西亞最近一有關經濟危機的座談會中，一位與會人員將目前在危機中努力維持存續的公司比喻作在鐵達尼號沈沒時靠救生艇求生的人。中小企業是這場經濟危機中的救生艇。我們必加強中小企業在經濟體系中所扮演的角色。Navaratnam 在其所著的”強化馬來西亞經濟—政策改變及改革”一書中提到”中小企業是工業化計畫的主幹而且不容被忽視”。中小企業應得更多的重視，這項措施對其他受經濟危機影響的部門也是非常重要的。受經濟危機影響的國家，應將中小企業的發展列為國家發展計畫中之一環，誠如 Navaratnam 所說，而不應偏重於那些可有自我照顧

能力的大企業。

在強化中小企業時，應瞭解員工與消費者之間關係、政府及中小企業經營者角色。勞工、消費者、中小企業經營者是提升及維持經濟活力的主要原因。發展中小企業不僅是因應經濟危機的方法，更可提供就業機會以提升購買力。消費者支出是經濟復甦的重要因素，因此政府在發展中小企業時絕不可忽略了勞工及消費者之權益。一個持續性的必須的經濟發展，只有在當勞工的需求就如同是消費者一般被滿足時才有可能。而要達上述的目的必須靠勞工、企業經營者及政府三邊的合作。Navaratnam 說如果我們不能善待勞工，我們便無法期待勞工對管理階層有信心。Navaratnam 並強調提高生產力的方法之一便是讓勞工擁有公司的股票。如此勞工對公司會比較有歸屬及認同感。我們可以透過生產規劃、分享利潤及所有權等激勵勞工的方式來提振國家主義。經由與中小企業有關之國家生產力活動及工資改革制度，可讓勞工成為有生產力的員工及聰明的消費者，以減輕二次世界大戰以來最嚴重經濟危機所帶來的的影響。

長期性之措施：加強地方主義及永續性

利用各種可能激勵的措施(如徵稅)，以使對本地的食物及其他商品的消費具有更大的吸引力。對目前已存在、正在興建或計畫中之建設都構成的所謂社區的一部分。包括學校、購物區及遊樂場都有小塊的土地可供種植蔬菜及水果，這些地方應被適當的規劃並視為共同的財產。而如何使用這些土地必須有適當的策略且必須有相關的激勵措施，否則將沒有任何的作用。這對食物安全具有短期及長期的效益。農業部應將提供全國充分且安全的食物為其主要任務，而非將食物裁種區變為種植經濟作物或改為建築用地。事實上這必須由相關的部會共同來推動社區中共用種植蔬菜及水果土地的政策。

購買當地的產品必須對品質(實用、美觀)安全(對消費者及環境而言)及價格做全盤的考量。在產品及服務的開發過程中，必須考量消費者、消保團體及其他團體意見，以確保產品安全、高品質及合理的價格。也許馬來西亞需要認真考慮採行產品認證標章以加強消費者的信心。這種認證標章，應考量品質、價格及其他問題。而在推動各項本土化措施的同時，必須同時考量有關環境保護及永續發展的議題。在這次經濟危機中我們可以發現，政府及工業界為了刺激景氣的復甦而忽略了環境保護問題。增加農產品輸出必須清除更多的土地及使用更多化學肥料及殺蟲劑。這些措施短期可能帶來一些經濟效益，但長期來講，經濟及環境都將受害，而消費者將承擔這種成本。受到金融風暴影響的國家，目前正大力推動旅遊事業。這樣的政

策也將對環境帶來影響。總之，在提升食物安全時如未將生態的損失考量進去，將來影響食物鏈結構並對長期農業發展產生嚴重的影響。

推行民主化

經濟危機通常都伴隨著政府與民間社會的緊張關係。政府必須瞭解民眾將會提出一些問題。這些質問必須以一種開闊的心胸來面對，如此這些批評、建議及民眾的貢獻才能成為因應任何社會、政治、經濟危機的重要因素。政府必須保障民眾批評的權益、注意聆聽民眾提出的各項意見及建議強化政府對民眾回應意見的執行力。

政府態度越開放透明越容易發展出有效的解決方案，民間團體可以也必須對政府提出相關的建議。政府的政策不明不僅令人困惑，且容易滋生謠言導致批評及失去民眾的信賴。這些過程將能激起民眾的愛國情操及努力以渡過經濟危機。

消費者政策及消費者力量

隨著經濟衰退造成民眾失業及工資大幅降低，在本區域的政府應提出一些重要性的政策及措施以保障弱勢的消費者。此時政府應立即採取一全盤性的消費者政策及措施，以保障消費者及賦予消費者更大的權利。消費者政策在於採取行動確保消費者的基本權利包括：健康的環境、安全、求償、資訊、教育、意見及選擇的尊重。就實際行動而言，這包括立法、執法、設置相關機構、技術的分享及提供對提升消費者生活品質重要資訊，特別是在對消費者較為不利的部分。

以泰國而言，在最近一次會議我們得以有機會與副首相進行會談。誠如大家知道泰國是第一個受金融風暴影響的小虎，而且到目前尚未復甦。誠如副首相所言，泰國政府因發現危機對一般的消費者影響極為嚴重，應賦予消費者更多的力量以因應危機中不當的市場現象。泰國政府已將 1988、1999 定為消費者保護年，以大力宣導消費者權益及義務。泰國立法院並正在進行消費者保護法的修訂工作。對本地區不健全的經濟體系而言，採取適當的消費政策表示賦予消費者意見被尊重、告知、教育、及參與決策過程的權利。它將確保消費者的權益及健康，特別是那些沒有經濟及政治權利的人，並確保民眾的基本需求得以被滿足。

企業應促進社會發展

希望這次危機能讓民間瞭解，在國家社會發展中應扮演更重要的角色，爾偶的善行對改變貧窮的現況並沒有太大的助益，企業的慈善行為必須導向於經由技術及

財務的協助，來幫助社會的長期發展。這是個非常好的機會，讓企業界重新檢討公司的哲學及目標並幫助窮人。關於這點我對私人部門有個建議，我們必須建構一個不受政府及民間影響的社會發展基金會，這個基金會每年獲得企業界的支助以發展及執行消彌貧窮的計畫、技術發展環境保護等活動。生計計畫、信用財務計畫、合作計畫、環境保護計畫及小企業的技術訓練，都可由這個基金會來推動。菲律賓於1970年由企業界所組成的「企業促進社會發展基金會」便在菲律賓疾病盛行時，對協助窮人有著相當好的運作模式。其他的國家也可採取類似的措施。再次強調的是這樣的基金會必須不受政府及企業界之影響。

結論

在討論過減緩經濟危機對消費者影響之策略及行動計畫後，對於確認減緩危機及提高生產方案將有極大的助益。而每個國家的情況將不盡相同。最重要的是消費者資訊及教育對幫助消費者改變生活方式扮演極為重要的角色，而大眾傳播媒體更是重要的工具之一。

食物安全也是非常重要的，社會大眾對一般食物的營養價值並不正確，人們通常將高價位之食品視為高營養價值。由小兒科醫師及營養學家簽證，有關當地食物製成的低價位但高營養食品的文件，應定期於報紙上公布。

此外，基礎醫療照顧服務應予以推廣，同樣的由知名醫師認證的文件應定期出版以告知消費者約75-80%的疾病可由基礎的醫療服務治療，而不需使用任何昂貴的診斷檢測設備，並使用便宜但有效的一般藥物。

中小企業

我們必須取得小型農場、養殖場及中小企業所提供之收入，以及工作的數據資料。與這些行業有關的人們，需要的是容易取得財務及技術的協助—例如泰銖，而非外匯。

吸引外國投資，以便帶入外匯來協助正面臨關閉的企業是政府努力的方案之一。全球都面對著經濟蕭條的困境，但似乎沒有的任何跡象顯示外來的投資客會帶來經濟復甦所需的資金。然而適當種類的投資，例如尊重主權且對經濟發展有助益的行業，是非常重要而且應該鼓勵。也就是說我們必須自我提醒，發展的主要刺激因素必須導向國內的市場，而成長所需的財務，也必須由是主要來自國內的儲蓄及投資。

在本篇報告中所提的各項意見及建議，需再進一步發展成更為完整的策略及行

動。而這需要對國內的環境做全盤的考量，並建立對未來社會行動計畫監控的指標。未來我們將面臨更多的挑戰。