

# 未來國際政治情勢影響及發展

林欽明

淡江大學東南亞研究所

2008 年 12 月 16 日

## 一、金融風暴的後續可能政治效應

全球為因應金融風暴所陸續舉辦的多項會議，顯示出許多人在觀念上的轉變—過去認為只有大國才有能力解決攸關全球安全與繁榮之問題，這樣的想法已逐漸式微。所以我們目睹了十一月十五日在美國華府所召開的二十大(G20)高峰會，儼然取代了過去七大(G7)的地位。一個國家對全球的影響，主要來自於其觀念與想法的力量，以及其有效凝聚共識的潛能，而並不是因為其人口數量、GDP總額或是軍事武器的藏量有多大。只要其具有充沛的創造力，能夠引領多邊體制的建立，乃至於促使縮小對立雙方的差距，就能夠扭轉並引導全球局勢。

甚麼樣的國家，能夠在歐、美、日等大國都感束縛困頓、棘手難為之際，卻能出奇制勝呢？一般認為，這應該是屬於兩類的國家之一：一類是中型國家，一類是所謂新興國家。中型的國家可以澳洲為代表，它是亞太經合會(APEC)的原始推動者之一，也是凱恩斯集團(Cairns Group)、坎伯拉反核委員會(Canberra Commission on the Elimination of Nuclear Weapons)的發起者之一，也是此次 G20 高峰會的成員。新興國家受矚目的代表是中國、印度與巴西，它們與俄羅斯被並稱為金磚四國，也都是 G20 的成員。當然，何者為中型，何者為新興，也是見仁見智，而且也可能互相重疊。不過，我們在這裡要指出的是，歷經了此次的全球金融風暴，不論是中型或新興國家，包括台灣在內，應該將大幅提升了他們在全球局勢的決定與影響力。

我們在此提出幾個值得思考的層面，凸顯在多邊合作的場合裡，這些中間國家所能發揮的影響力。

第一，實質互賴的益受重視。全球化的時代是一個互賴的時代，這也許無甚疑義，然而過去雖名為互賴，但還是感覺對霸權、對單一標準的依賴相對來得多。譬如主張自由鬆綁的華府共識(Washington Consensus)主導多數國際組織的對外援助計畫，以美國會計制度為歸依的全球會計標準趨向，乃至於對歐美等出口市場的高度倚賴等等。不過，從美國次級房貸危機而引發的全球金融風暴來看，以美國或其他西歐國家為本的制度有其侷限與瓶頸。相對而言，許多中型或新興國家不同型態的管制體制，不論是更為強勢的金融監管體制，或更為多元的企業經營型態，都可對歐美的主流體制做一制衡。而這些異於主流的體制，在非常的時期，有時反而是更能反映當前需求的制度安排。譬如他們更為務實的顯示實際資產價值的會計習慣，或是對 IMF 等美國主導的國際組織較為嚴苛的批判與頗為中肯的改革建議，都在未來有引領國際風騷的潛能。

第二，中程觀點的益受重視。過去少數大國主導的國際社會，講求的是長程願

景的建立，不論是國際安全的維持或諸如溫室氣體排放的抑制等等，都在建立長程的目標。另一方面，像是各國金融動盪的申請國際纾困，又都常需承諾達成短期改革目標，以做為接受資金挹注的條件。不論是長程的願景或短期的解危，不是緩不濟急，就是過於急就章，都難發揮實效。中型或新興國家的興起，則帶來另一種不同但更為務實的觀點，也就是強調中程目標的達成。譬如由澳洲與日本發起的國際反核與廢武委員會(International Commission on Nuclear Non-Proliferation and Disarmament)就著眼於一至二年間國際共識的建立，以於 2010 年反核擴散協約會議之前營造一正面的環境。又如前述有關國際會計標準的改革，這些中型與新興國家的趨向以中程的觀點來核算隱含資產價值，都有發人深省的獨特功效。

第三，公平理念的新走勢。國際市場的遊戲法則，從過去歐美等大國的堅持尊崇市場法則，到後來的轉向強調公平競爭的條件交換，都脫離不開以大國為主、以小國為輔的思維。小國，尤其是較為落後的開發中國家，可以取得特殊與差異的貿易優惠待遇，不過還是無法脫離仰人鼻息的命運。近年來若干中型與新興國家，譬如印度與巴西等國，則極力強調以小國自主為依歸的國際公平競爭法則。這雖然不無導致多邊貿易協商停滯的疑慮，但也為將來弱勢國家的國際地位鋪了更為坦暢的道路。從此次 G20 高峰會議各個大國願意盡釋前嫌，協力促成 WTO 杜哈回合談判的恢復，顯見他們願意對中型與新興國家提出的新公平法則予以妥協與尊重。

## 二、東亞新興國家的因應策略

如前所述，新興國家之國際角色的提升，儼然是國際各界的普遍需求。那麼，中共及東南亞各國將採取甚麼樣的因應對策呢？首先，我們要指出，這些國家雖然也能察覺國際對其觀感的變化，但他們也都能瞭解，除非能維持自身經濟的成長與政治社會的穩定，否則實在說不上有何餘力去兼顧國際金融秩序或經濟穩定的需求。中國在歷經過去五年的超過 10% 經濟成長，今年突然超乎預期地陡然冷卻了下來，譬如今年十一月的對外出口較去年同期竟下降了 2.2%，外人直接投資更預期較去年同期下降了 37%。整個東亞新興國家的股市至今已較 2007 年的高峰下跌了三分之二，跌幅與 1997-98 年當時的金融危機相當。

由於亞洲比其他任何區域都更倚賴出口，這意謂隨著富有國家遭逢 1930 年代以來最嚴重的經濟衰退之際，這些國家也將受到極大的傷害。由於全球信用的緊縮以及需求的下降，亞洲的對外銷售因而嚴重受限—貨物堆積在港口，而貨船卻是空空地在港邊等著，只因為出口商拿不到信用狀以確保出貨可獲得付款。根據預測，整個東亞在 2009 年的經濟成長率為 5.6%，較 2007 年的 9% 以及今年預期的 7% 低了許多。所以，亞洲各國的第一要務，就是求自保。

另一方面，今天亞洲各國整體而言，並未如 1997-98 年那時那麼的嚴重受創。至少以經濟成長來看，今年以至於明年都還是比當時金融危機過後幾年內的表現要好，譬如與 2001 年相較，就要好很多。1998 年香港、印尼、馬來西亞、南韓與泰國都遭逢超過 6% 的經濟衰退，而目前對各國再悲觀的預測，也都比當時要

好很多。反之，只有台灣預期在 2009 年將會比 1998 年惡化。此外，各國由當時金融動盪所得到的教訓，都能瞭解謹慎處理金融管制的重要性，所以金融體制普遍要比過去健全許多。當然，我們實無法將中共與東南亞各國一概而論。無論如何，各界大多預期亞洲會較其他區域較快復甦。

那麼，在此全球都將目光集中於新興國家的表現之時，中共及東南亞國家的因應策略為何呢？中共外交部指稱十一月的 G20 高峰會議為朝向「國際金融結構之改革」之「重要與正面」的一步，它與印度被認為是此次高峰會的主要贏家。不過，在日本承諾將對 IMF 增加一千億美元的挹注之後，中共並未表示要跟進，顯見它在目前還無法取得 IMF 夠大的發言權之前，是不會輕易表示對國際貨幣基金的進一步支持。不過，中共在峰會前陸續釋出的幾個令人矚目措施計畫，包括四兆人民幣的支出激勵方案，佔了其預估之本年 GDP 的 14%，就很令世人注目。雖然它在金融改革或管制方面三緘其口，顯現其獨好財政而避談金融的心態，但它所拋出的訊息很清楚，也就是極力維持自身的經濟成長—經濟下沈越深，激勵措施的作用也越大—希望有助於維持並提昇國內外企業及一般家庭的信心。

就中美關係來說，中共過去一再遭受的批評，就是過度倚賴對外出口，國內消費過於薄弱，以及對人民幣幣值的刻意壓抑，人為提升對外競爭力。這次的財政激勵措施，至少可向美國爭辯它確實有盡力在提升其內需。加上最近美元的趨於強勢以來，人民幣相對於歐元、英鎊以及其他新興國家貨幣也持續在升值。實際上，過去六個月以來，人民幣已經相對於特定貨幣籃升值了 12%。當然若從其目前還是相對強盛的對外出口來看，其幣值顯然還是過於低估。不過，至少包括美國等國外政府，已經不能一味地指控中國是任意壓制其貨幣的升值了。

美國雖然還是希望能維持對 IMF 等國際組織的實質掌控，但已經無法排除中國未來以雄厚的外匯存底進一步介入這些國際組織的可能性。美國應該也不會為了防止中國國際勢力的擴張而干冒受到其他國家抨擊的危險，而且 IMF 的改革也一直是許多國家(像是法國)的訴求。所以即使美國在這方面(國際組織之資金的挹注)對中國無所求，它也不會以此做為與中國發生衝突的藉口。其次，中國龐大的財政支出激勵政策是在向世人宣示，它會把中心移轉至國內的消費需求，這當然多少會降低過去大家對它「只求出口不顧他人」的疑慮。不過，景氣衰退時期也通常是保護聲浪高漲的時候，如果美國某些產業還是因中國出口持續成長而遭到威脅，他們訴請政府加以報復的聲音也可能會提高。所以端看未來一兩年中中國對外貿易的表現，如果企業因經濟衰退而刻意對外削價出口，難保會增加中美貿易上的摩擦。再者，金融體制的改革是本次 G20 峰會的訴求之一，胡錦濤的保持緘默也表示中國在這方面並無能力指責他人，因為它自己就是亟需進行改革的國家之一。那麼美國會不會藉此機會要求中國加緊改革呢？這也許要看新總統歐巴馬的態度，從他過去並不吝惜對中國的批評來看，即使美國本身也有改革的聲音，他對中國還是可能會採取較嚴厲的態度。

在東南亞，馬來西亞與泰國也早已發佈財政的激勵政策，新加坡與香港也已箭在弦上。與 1990 年代末期相比，各國的經濟狀況都顯著較佳—外匯存底均比

短期外債為高，大部分國家也都維持著國際收支當期帳的盈餘，故不致於帶來過大的貨幣貶值壓力。大部分的家庭與企業都儘量克制舉債，亞洲新興國家 2007 年整體的國內債務對 GDP 比為 143%，遠低於美國的 251%。所以雖然隨著出口的下降，東亞各國難免會陷入週期性的衰退，但由於避免了諸如過度負債的結構性問題，故較不會像其他地區那樣容易陷入長期的成長衰退。當然，若原來的出口比例越高，受到全球衰退的衝擊也就越大。因為馬來西亞的出口佔 GDP 比為印尼的三倍，故馬來西亞所受衝擊預期將遠大於印尼。至於泰國因目前的外匯存底為短期外債的四倍多，所以不可能會遭遇如 1997 年那樣的危機衝擊。

### 三、近期各類國際會議之重點及評析

從美國的次級房貸危機而擴及全球的金融風暴，引起各區域的高度關切，並先後舉行了幾次國際會議。十一月十五日在法國總統提議之下於美國華府召開了 G20 高峰會議，十二月十四日於日本福岡的中日韓高峰會，另外預定於泰國清邁召開的東協高峰會則因泰國國內的動亂而決定延期。下面就先從 G20 高峰會談起。

#### G20 高峰會議

11 月 15 日在華府所舉行的二十國集團(G20)高峰會議，基本上並沒有真正解決金融危機所引發的問題，不過也並非只是一場空談。從會後所發布的公報 (communiqué) 來看，二十國的領袖們一方面極力克制一己之見，表現了包容異己的心胸，一方面也為不久的將來設定了一些具體行動方案，帶給各界若許的希望與期待。我們一般在解決經濟衰退的困境時，會從兩個特定層面來著手—財政與金融，這也是我以下的討論所著眼的地方。

在財政政策方面，各國同意持續進行並加強目前各自提升政府支出以刺激內需的做法。各國對其銀行與其他企業的紓困計畫，譬如降息與購買銀行或企業資產等做法，雖然降低了資金的成本並減少不良貸款的壓力，但若民間消費支出之意願無相應性的提升，景氣還是難望回轉。所以以增加政府支出的方式來刺激買氣，也就是凱恩斯(M. Keynes)強勢政府的主張，通常在景氣低迷時都會獲得各國政府的青睞。

不過，G20 峰會各國基本上還是止於重申其原有財政刺激政策，並未提出新的刺激措施。尤其在美國布希(G. Bush)總統跛腳政府以及共和黨一貫較不支持政府過度干預民間經濟的立場之下，各國還是必須等待歐巴馬(Obama)上台後，觀察其能否扭轉布希原有之反對過多激勵措施的態勢，更遑論是否要形成一協合式 (concerted) 的共同財政刺激協議。

在金融方面，峰會著眼於金融體制的改革以及金融機構與其他相關金融工具的管制。G20 領袖對金融改革提出了詳細的計畫，包括責成 IMF 對各國金融體制進行健檢，以及美國的重申透明化與問責性(accountability)的要求。而針對金融管制，則有待英國、巴西與南韓的財政部長所主導的工作小組，於下次會議 (明年四月三十日) 所提出的計畫草案。除此之外，各國基本上同意加強管制的重要，

承諾要加強對銀行與信用評等機構的監督、嚴管企業高階主管的薪資，並提升對金融衍生商品的管控。不過，有關對對沖基金(hedge funds)的管制以及各國是否要讓出部分管制權予跨國機制，顯然在美國的保留態度之下仍得不到共識。

總而言之，此次峰會各國表現了組成對抗金融風暴之聯合陣線的強烈決心，並顯現了願意從事改革的野心，也提出了一些具體但並非新創的行動方案。同時，首次讓原來七大(G7)以外的其他工業以及新興國家進入全球決策的核心，應該可以說是本次會議的主要成果吧！

本次金融峰會沒有甚麼出人意表的結果，不過卻是個令人有所期待的聚會。聯合公報明顯透露了各國對全球資本市場與國家管制之間摩擦的疑懼，大家都體會到必須將理念訴諸實踐的急迫性。基本上，他們將近年來各界所逐漸接受的管制與改革做法盡數羅列，而且有些也已經在進行之中。像是設立金融督導協會(colleges of financial supervisors)以監管跨國金融組織，以至於發展單一的全球會計標準，都遵行循序漸進的原則，而非絕然的改革，這明顯顧及開發中國家的憂慮，也符合我們前述較傾向於中程考量的趨勢。不過，他們還是明示全球金融制度必須修正的決心，而且要擴大增加金融穩定論壇(Financial Stability Forum)的成員，該論壇是討論技術性的金融監理之主要機制。他們也同意布列敦森林(Bretton Woods)機構—世界銀行與國際貨幣基金需要全面性的變革，以真正反映今天世界各國經濟比重的消長，雖然並未產生新的布列敦森林協定，但舊的秩序是鐵定要有所調整。

就一個這類高峰會的處女秀而言，其結果也許不是非常令人滿意，不過還是在意料之中。自此之後，新興國家在國際金融的中堅地位已確定，這表示他們對未來改革的方向有著一定的決定力量，這也許是此次峰會最重要的意義吧！

### 福岡中日韓高峰會

至於本月十四日的福岡中日韓峰會，原則上將討論三國的貨幣換匯(swap)問題。這與東協加三的清邁倡議(Chiang Mai Initiative)有相關，只不過因為這是東協加三裡的中日韓三大首次單獨的高峰會，所以備受矚目。

何為清邁倡議？1999年十一月的東協加三(東協十國加上中、日、韓)高峰會議，各國領袖同意透過東協加三的架構以提升「東亞的自助與扶持機制」，乃於次(2000)年五月的東協加三財政部長會議同意推動清邁倡議，建立一區域的金融合作機制以彌補當前國際體系的不足。清邁倡議旨在由東協加三國家建立一個雙邊換匯協議(bilateral swap arrangements, BSAs)網絡，以解決區域裡短期流動性所產生的困境，並彌補當前國際金融協議的不足。

BSA有助於各國在發生短期流動性不足之困境時，提供協助以該國貨幣兌換成美元(日、中的BSA則以人民幣兌換成日圓)。各個BSA能夠提領的最高金額由雙邊協商來決定，目前參加這個BSA網絡的成員共有八國，包括中國、印尼、日本、南韓、馬來西亞、菲律賓、新加坡以及泰國，所以當其中一國發生資金不足的問題，即可透過其與其他成員的BSAs來取得資金的支助。

這個換匯網絡基金的效用決定於兩個因素，第一個是總金額的大小，第二個

是運作程序的健全。2004年第四屆東協加三財政部長會議後，各成員承諾提供的總金額大約為355億美元；到了2007年在日本京都召開的第十屆部長會議，共完成了16個雙邊BSAs(見下圖)，總金額達到830億美元。至於運作的健全性，經過多次部長會議的協商，終於確定將清邁倡議多邊化(multilateralization)，以單一的合約協定(single contract agreement)來管理各個雙邊的支付諮商過程，包括金融監控、可用的準備、承諾的金額、借貸的配額，以及啟動換匯的機制等等。

此次福岡會議，基本上應該是基於上述的BSA網絡的機制，由三個主要的區域出資國進一步協商他們彼此之間乃至於整個區域應付危機的策略。從下圖裡可看到中日的雙邊換匯總額為60億美元，中韓之間為80億美元，而日韓的雙邊換匯總額為210億美元，三者合計共為350億美元。這個數字看起來是不小，不過若與各國的外匯存底相比，還是小巫見大巫，所以到底能發揮多大的真正效果，還是頗令人質疑。

另一方面，日本首相麻生太郎於上月APEC高峰會上曾會晤中共國家主席胡錦濤，提出建議希望兩國共同出資協助IMF成員國，不過胡錦濤並未明確表態。如上所述，這是在我們的意料之中，除非中共取得IMF更大的發言權，否則它不會輕易對IMF做更多的承諾。

G20高峰會沒有台灣的份，不過這與1997年當時的亞洲金融危機不同。國際金融重整的協商看似與我國有所疏離，不過對我之重要性仍不可忽視。加之，此次峰會東南亞也只有印尼參加，所以台灣也較沒有像九七年馬尼拉架構會議有被嚴重排擠的感受。不論如何，台灣是個不折不扣的中型與新興國家，而如前所述，這樣的國家在未來將愈趨舉足輕重。雖然與九七年的亞洲動盪相比，台灣在目前能夠使力的餘地已相對較少，但這並不意味我們已無甚作為。中共在G20峰會先是以龐大的隨行隊伍宣示其國威，博得媒體以及各界的注目，接著在會議中亦未持對抗的姿態(這是從公報中所做的觀察)，避免各國有被其威迫的感覺。基本上它顯現了盡力與他國配合的意圖，這將可能在將來為它取得更為有利的國際地位。這讓人想到它在WTO杜哈回合談判的作為，出人意外的內斂，與此次的峰會似乎有若干類似之處。

竊以為，多邊貿易協商以及國際金融合作都是中國較為生疏的領域，所以看不到它高亢的景象。相對而言，台灣雖然久被排除於國際社會，但對上述場合實不陌生，所以若能給予機會，應該會有不錯的表現。至於福岡的三邊高峰會，由於明年還有第二度會議的提議，這是東協加三裡通常被認為較難集結共識的集團，他們未來的發展，當然值得吾人注意。

Network of Bilateral Swap Arrangements (BSAs) under the Chiang Mai Initiative (CMI) (after inurement of the 3rd BSA between Japan and Thailand)

