

## G20 高峰會後中國角色之分析

徐遵慈\*

### 前言

由 G8 工業國家與中國印度等重要開發中國家組成的二十國集團 (G20 集團)<sup>1</sup> 於今 (2009) 年 4 月 2 日在倫敦召開高峰會議，會中通過將為國際貨幣基金 (IMF) 和世界銀行等提供 1.1 兆美元資金，以共同解決全球金融風暴，振興低迷景氣，同時決議將進行金融監理改革及加強國際金融組織治理，並將聯手打擊逃稅天堂、加強對沖基金管理、防止貿易保護主義蔓延、增加就業，以及共同因應全球氣候變化問題等環境議題。

G20 高峰會議宣佈決議後，立即為全球經濟注入一劑強心針，包括美國、歐洲、亞洲國家股市在會後紛紛演出慶祝行情，各國投資人一片歡欣鼓舞，期待 G20 能夠發揮扭轉全球經濟頹勢的力量，逐漸帶領世界各國走出景氣寒冬。

事實上，自去 (2008) 年 8 月全球金融風暴爆發以來，G20 集團國家於 9 月在美國華府召開會議研商共同解決全球金融危機，提出改革全球金融體系、強化政府治理的職能等種種呼籲，隨即引起各界迴

響。其中，尤以中國為首的開發中國家成員被視為在歐美強權之外，足以「矯正」過去為已開發國家扭曲、操縱的全球經濟、金融秩序，以及穩定全球金融局勢與經濟成長的重要動力。

儘管，短期內開發中國家集團不可能撼動國際間以美歐為主的局勢，但這些國家的影響力正逐漸增加。對此，G20 高峰會後國際間是否出現新的權力架構？所謂新國際秩序是否儼然出現？相關議論近來已在國際間逐漸醞釀，以下分別從布列頓森林體系 (Bretton Woods System II) 之國際組織、「G2 共治」體制的可能性，以及美元與人民幣之發展等不同角度來加以評論。

### 「新布列頓森林體系」(Bretton Woods System II) 之催生？

早自 1980 年代，國際社會即出現要求國際金融機構改革之呼聲，希望重建「新布列頓森林體系 (New Bretton Woods)」，惟當時並未付諸行動。

去年金融風暴席捲全球，中國率先發

\* 作者現為中華經濟研究院副研究員

<sup>1</sup> G20 成員包括阿根廷、澳洲、巴西、加拿大、中國、法國、德國、印度、印尼、義大利、日本、南韓、墨西哥、俄羅斯、沙烏地阿拉伯、南非、土耳其、美國、英國及歐盟。除 G20 成員外，荷蘭及西班牙也派代表出席華盛頓會議。參其官方網站：<http://www.g20.org/G20/>

難，針對世界銀行及IMF長久以來由美國、歐洲主導的情形，要求應建立一套更能均衡反映不同發展程度國家利益與需求的決策及治理體系。中國與其他開發中國家要求分享國際金融組織體系中之話語權和規則制定權之主張，獲得各國正面回應，自2008年下半年開始，包括G20集團華盛頓會議、亞太經濟合作會議(APEC)在秘魯召開的財政部長會議、領袖會議、在北京召開的亞歐會議等，不約而同呼籲國際金融體系立即進行改革。

在世界銀行方面，世界銀行已回應將推動改革，提高開發中國家在世銀的股份比例至四成四，以增加其發言權。在IMF方面，國際間要求改革的層面十分廣泛，包括以美元為主的匯率體系、IMF運作之成效與監理、會員投票權重之分配原則等。以會員投票權重之分配而言，美國在IMF中約擁有16.77%的投票權，位居第一位，德國占5.88%，英國和法國分別占4.86%，中國則僅占3.66%；除此之外，美國更擁有強大的否決權，因此在實質運作上幾乎等同主導IMF之決策權。

IMF在2006至2008年的工作計畫中，會員已同意對於會員捐款份額(Quota)的分配重新檢視，以反映會員經濟實力消長的實際情況。第一波調整投票權重的會員包括中國、南韓、墨西哥及土耳其，預計共將有54個會員受惠，調整幅度從12%至106%不等。

G20高峰會決議增加IMF資金，從目前2,500億美元增加至7,500億美元，以幫助受創國家。在預計增加的5,000億可貸資金中，已確定中國將提供400億美元，歐盟出資1,000億美元，日本注資1,000億

美元。不過，儘管IMF被許多人視為G20高峰會後的最大贏家，然而IMF是否能夠凝聚足夠改革動力，持續落實其決策及運作體制之改革，國際社會必須繼續監督及持續施予壓力。

全球金融風暴與G20集團的快速崛起，對於國際組織與運作確實產生重大影響，世界貿易組織(WTO)推動多年的「杜哈回合」談判面臨停擺命運，眾多國際組織也開始擔心失去國際舞台。然而，一個符合各界期待與國際正義的「新布列頓森林體系」是否將因此誕生，將取決於全球經濟景氣復甦之程度與時間，以及歐美國家與開發中國家的合作等因素，最重要者，如國際間尚無法出現強勢領導者，扮演二次世界大戰後美國領導建立世界秩序的角色，各界對「新布列頓森林體系」的期待恐將遙遙無期。

## 中國的角色與「G2 共治」的可能性

G20倫敦會議從籌備至召開以來，另一個舉世矚目的焦點與話題，便是中國的崛起及其與日俱增的影響。各國除肯定中國在金融風暴發生後採取一連串確保中國經濟持續成長的重要措施外，對於中國未來在全球新金融秩序中扮演的角色及提供之意見，給予高度期待及支持。

在已開國家方面，歐盟與美國基於彼此之矛盾及對處理金融風暴不同的態度，轉而競相爭取中國支持，最明顯者如法國總統薩科奇早在去年參加北京亞歐高峰會議期間，即不遺餘力，大力遊說中國積極參與G20會議，並應允給予中國在IMF更大的發言權，此外如歐洲國家為使倫敦會

議順利召開，對於西藏問題等表現之讓步等，均顯示歐洲希望加強中歐關係，同時拉攏中國對抗美國的意圖。

在開發中國家方面，中國在G20會議中力求表現，贏得巴西、印度等熱烈迴響，呼籲應給予開發中國家在全球經濟、金融秩序及國際組織中扮演更重要角色的機會，全球金融體系亦應更重視平衡及開發中國家不同的聲音。

在去年北京召開的亞歐會議開幕式中，中國國家主席胡錦濤發表題為「亞歐攜手合作共贏」致辭談話，表示中國將在能力所能及的範圍內，為應對這場金融危機作出積極努力，同時中國亦已採取一系列重大措施，包括確保中國國內金融體系穩定、增加金融市場和金融機構的流動性、加強與其他國家在宏觀經濟政策的協調和配合等等。中國提出高達四兆的振興經濟方案，成為全球金融風暴發生以來，國際間提出規模最大的振興計畫之一，印證胡錦濤所指「中國將繼續本著負責任的態度，同國際社會一道努力維護國際金融穩定和經濟穩定」的立場。

總括來說，中國外交部對於G20高峰會議，提出五項關切，包括：1. 各方應本著向前看的精神，加強團結，凝聚共識，尋求共贏，提振市場和民眾信心；2. 推動各方根據各自國情推出的經濟刺激計畫，並加強宏觀經濟政策協調；3. 希望在國際金融機構改革方面取得實質進展；4. 反對貿易保護主義；及5. 希望關注發展問題，避免因金融危機而減少對開發中國家的援助。中國藉由金融風暴彰顯其為開發中國家領袖之態度，同時警告美國等不應重拾貿易保護主義之立場，實為其主要動機。

此外，中國總理溫家寶在G20集團倫敦高峰會前夕，直言擔心中國所持有美國國債的價值，希望美國保持信用，保證中國資產安全的發言，被認為是中國對美國提出之警語，以維護中國作為美國國債最大投資人的權益，也被解讀為中國藉機要求美國應在貨幣政策及貿易政策上有所讓步的策略。由於中國的態度對於其他美國國債投資人具有指標作用，華府立即做出反應，向中國保證美國國債的安全性。

對於中國的表現，是否預言「G2 共治」，亦即美、中兩國共同掌理國際權力與秩序的時代即將來臨？儘管國際間各種議論不斷，然而持保留態度者仍居多數。尤其考慮美國是否願與讓出重要國際事務之主導權；中國目前政治、經濟實力仍然有限，欲快速經濟復甦仍須仰賴美國市場；以及中國與其他主要國家及開發中大國，包括俄羅斯、印度等雙邊關係依然錯綜複雜的情形觀之，美、中共治的局面雖具「話題性」，但未來恐不易出現。

儘管如此，中國利用此波金融風暴強化其經濟實力之國際印象，並具體提出重大紓困方案，以穩定中國及全球市場信心，較之1997年亞洲金融風暴發生時期中國強調力守人民幣不貶值之做法，已更為積極及圓熟，可以預見未來中國將有機會在歐盟、日本及其他開發中國家的支持下，在國際經濟事務中扮演更重要角色。

### 美元的衰退與人民幣的崛起—— 「超主權貨幣」時代來臨？

今年3月間在G20高峰會議召開前，繼溫家寶公開質疑美國國債「安全」後，

力，也將是一項關鍵。

面對G20的迅速發展，台灣雖然無緣參與相關活動，然因G20的走向對於台灣至為重要，本文最後將對台灣提出以下政策建議，供各界參考：

### 一、台灣應該著手了解金融風暴後相關國際及區域組織未來的可能走向，及其相關影響，全盤檢視台灣可能參與之管道

我國雖因政治因素而無法參與國際間討論及解決金融風暴及紓困的活動，包括世界銀行、IMF、G20集團等，甚至東協或東協加三會議等區域性組織，然因金融風暴引發世界銀行及IMF等國際組織的改革聲浪，將對台灣產生重要影響，台灣應著手了解這些組織未來可能走向及其相關影響，同時全盤檢視台灣現有少數可能參與管道之運用情形，例如APEC、亞洲開發銀行(ADB)、世界貿易組織(WTO)等，以研擬適當的參與對策。

### 二、台灣應於適當時間主動提出願意與國際社會共同承擔責任，以解決金融風暴及全球經濟衰退問題

台灣政府應思考主動回應G20倫敦高峰會議之決議，包括支持國際金融監理之加強、國際金融組織治理之改革、堅決反對貿易保護主義等，同時可考慮主動對外宣示，台灣願意承擔國際社會一分子之責任，主動提出將提供資金協助解決開發中國家之紓困需要。

### 三、台灣應思考利用兩岸關係逐漸改善的契機，及簽署兩岸經濟合作架構協議(ECFA)的平台，爭取中國同意或「默許」我加入國際或區域金融貨幣合作機制

台灣應思考如何利用目前逐漸改善的兩岸關係，爭取中國「同意」台灣參與國際與區域金融體系之機會，或至少承諾以「不阻撓」態度，「樂見」台灣加入國際或區域金融、貨幣合作組織或機制。

### 四、台灣應思考於兩岸經濟合作架構協議(ECFA)或其他機制下，與中國洽談人民幣相關議題，包括貨幣匯兌、換匯等機制

人民幣區域化或國際化為中國經濟崛起後之政策目標之一，因其涉及議題複雜，台灣應思考於ECFA架構或其他機制下，與中國展開金融、匯兌合作之可能性。