airiti

G-20高峰會及全球政經體系變遷之評析

蔡東杰*

在第二次世界大戰終結了以歐洲為主，具多極化特徵的權力平衡（balance of power）體系後，全球體系結構內涵經歷了另一個相對較不穩定的變遷歷程。首先是 1950-60 年代的「2 ＋ 3」結構；在此期間，表面上由聯合國安全理事會透過否決權設計所支撐的五強體制，乃國際安全與穩定所繫，實則美蘇兩極冷戰對抗居於更高的主宰地位，英、法與中國大陸僅為附庸。其次，隨著美蘇陷入核武競賽僵局、和解時代來臨與石油危機激盪，在 1970-90 年代則逐步浮現某種「7 ＋ 1」（或稱 G-8）結構，從而顯示出更具裂解性的權力分配內涵；其中，俄羅斯雖自 1991 年起受邀與會，並於 1997 年被接受為正式成員，但象徵意義居多。

從某個角度看來，前述兩個階段除了透露出全球權力結構再度朝分散性發展的趨勢外，也凸顯出若干值得關注的重點：首先是美國霸權的鬆動，其次是二次戰後國際政治頂峰結構的變化，尤其是納入一度被排拒在聯合國安理會常任理事國之外的德、義、日等戰敗國家；第三，事實是除日本之外，全球權力依舊集中在「舊核心」（西歐與北美）地區；至於最後也是最重要的一點是，它不啻彰顯出在全球化浪潮強力衝擊下，「國際經濟」的關鍵性逐漸淩駕於「國際政治」之上的環境現實。

* 作者為中興大學國際政治研究所教授兼所長。

airiti

千禧年以降之環境變遷與 G-20 體制浮現

氣候變遷與中國崛起埋下轉型伏筆

首先，無論是季辛吉（Henry Kissinger）倡言之可能的「五極結構」，抑或前述於冷戰後期誕生的 G-8 體系，都增添了人們對於新的多元世界體系的想像；其次，在 1992 年第一屆地球高峰會（Earth Summit）的推波助瀾下，氣候變遷此一全球性議題既引發更多關注，也為長期對立無解的「南－北對話」埋下伏筆；最後，更重要的或許是日益明顯之中國崛起態勢。總的來說，全球政經環境一方面在千禧年前夕陸續面臨重大變化，其後續發展自然值得深入觀察。

金磚集團興起帶來結構性衝擊

其中，至少是為了正面應對中國大陸的快速成長，如同 1991 年的俄羅斯一般，G-8 高峰會一度也在 2003 年首次邀請其列席，只不過，中國既缺乏積極參與之意願，在 2003 年《金磚四國報告》引發討論與想像熱潮後，中國大陸甚至自 2009 年起還聯合俄羅斯、巴西、印度（南非於 2011 年加入）召開「金磚國家高峰會」（BRICS Summit），頗有與 G-8 別苗頭的較勁意味。無論如何，比起已缺乏足夠代表性的 G-8 體制，以及成熟度與影響力仍待加強的 BRICS 集團，1999 年成立的 G-20 框架不僅參與成員相對廣泛，其未來亦更值得關注。

G-20成員之多元性反映格局變遷內涵

由 G-8 成員、5 個廣義東亞國家（中國、南韓、印尼、印度、澳大利亞）、2 個西亞國家（土耳其與沙烏地阿拉伯）、3

airiti

個拉美國家（墨西哥、巴西、阿根廷）、南非與歐盟共同組織的 G-20 體制，表面上是屬於布萊頓森林體系（Breton Woods System，1947 年由美國創建之全球經濟體制）下的一個非正式多邊對話平台，目的在防止 1997 年亞洲金融風暴再起，並於 2008 年後為因應全球金融海嘯開始召開高峰會，儘管如此，一方面隨著集團架構日漸成熟，新興工業化國家重要性日漸反映在組織運作與討論過程中，更甚者，在美國於 2009 年聲稱「未來 G-8 將繼續探討國際安全議題，但全球經濟事務就交由 G-20 領袖商議」，同年 G-20 又宣布每年將召開兩次高峰會後，至少就經濟議題而言，由 G-8 朝 G-20 發展的「權力轉移」趨勢似乎相當顯而易見。

歷屆 G-20 高峰會之發展歷程

自 2008 年迄今，G-20 體制已先後召開過 8 屆領袖高峰會（參見下表）；歸結來說，以下幾個重點或許是特別值得注意的：

經濟危機始終是凝聚體制之主要動能

無論是一開始針對的亞洲金融風暴，或影響更為深遠之全球金融海嘯，迫在眉睫的危機感雖無疑是各國願意定期聚首共商大計的關鍵誘因，但其中所隱含之權力再分配暗示，亦不啻為其未來埋下不確定的變數。

國際經濟結構中之南北翻轉趨勢

與傳統常識與經驗不同的是，長期以來作為問題解決來源的「舊核心」（美國與西歐）地區，由於遭逢新一波金融海

airiti

表：歷屆 G-20 高峰會發展

開幕時間	會議地點	主要議題與成果
2008.11.21	美國華盛頓 Washington, D.C. U.S.	評估國際社會應對金融海嘯之進展，並探討加強國際金融監管規範與推進金融體系改革等問題，最後通過《華盛頓聲明》，承諾各國將繼續致力建構一個更開放的全球經濟環境。
2009.04.02	英國倫敦 London U.K.	中國、歐盟、俄羅斯等呼籲終結美元獨霸時代，決定對 IMF 和世界銀行提供更多資金，以增加其紓緩窮國財政壓力之能量，另外在打擊避稅天堂、反貿易保護主義、反金融肥貓等形成共識。
2009.09.24	美國匹茲堡 Pittsburg U.S.	強調將加強宏觀經濟政策協調，增加發展中國家發言權，特別關注低度開發國家的發展問題，並繼續推動 WTO 多哈回合談判。
2010.06.26	加拿大多倫多 Toronto Canada	討論主題包括經濟可持續與平衡增長、金融改革與促進全球貿易增長等，但各國對歐債危機之未來看法並不一致。
2010.11.11	韓國首爾 Seoul South Korea	主要議題為匯率、全球金融安全網、國際金融機構改革和發展問題，但各方對美國 QE 措施與競爭性貨幣貶值問題無法達成共識，中美在亞洲地區之角力賽隱然浮現。
2011.11.03	法國坎城 Cannes France	以「新世界、新思維」為主題，惡化中的歐債危機成為最受矚目的焦點，各國決定支持歐盟內部之紓困方案、將義大利置於 IMF 監管下，同時進一步向 IMF 增資。
2012.06.18	墨西哥洛斯卡沃 Los Cabos Mexico	以「確保經濟穩定、增長與就業」為主題，歐債危機依舊是受關注焦點，但各國對於解決方案並無共識；金磚國家集團宣布將共同對 IMF 增資，各方並通過一個「增長與就業計畫」。
2013.09.05	俄羅斯聖彼得堡 St. Petersburg Russia	各國同意採取謹慎之央行政策，打擊避稅天堂，支持目的在刺激成長和創造就業的「聖彼得堡行動計畫」，歐元區承諾強化銀行資產負債表，已開發國家同意彈性執行財政策略，新興市場國家則同意採取行動支持成長並維持穩定等。

資料來源：作者自行整理

airiti

嘯重擊，如今卻成為問題根源與企求受援助的對象，至於來自過去地緣經濟南方的新興工業集團國家，反倒提供某種突破危機的可能性。

結構變遷之複雜性導致峰會召開延宕

原訂每年召開兩次的高峰會，事實上僅在 2009-2010 年間達成目標，自 2011 年後每年只能集會一次，其原因固然與討論議題引發諸多爭議以致不易形成共識有關，從美國一度在 2008-2009 年兩度主持峰會，企圖主導此一新機制成為其另一外交工具，但終究未獲成功看來，大國藉此角力也是不容忽視的一環。

政治議題逐漸在討論中浮上檯面

儘管美國最初希望在 G-8 與 G-20 之間進行分工切割，從而讓傳統大國繼續握有對「高階政治」議題（國際安全）之發言權，但事實是，由於新興工業集團佔全球經濟比重持續提升（以 BRICS 集團經濟能量為例，預估 2015 年將佔全球 GDP 四分之一左右），其影響力往政治方面「外溢」也相當自然。更甚者，相較在 1999-2007 年間，所謂 G-20 會議主要由各國央行或財政主管出席，討論範圍相當集中於專業金融議題，一旦領袖高峰會自 2008 年起登場，將政治議題引入其實也是遲早的問題。

2013 年 G-20 高峰會焦點觀察

問題歧異性導致共識難產

如同前表所列，表面上看來，財務金融相關問題依舊是

airiti

G-20 高峰會關注的主軸所在；儘管如此，正因參與成員來自五大洲，且橫跨不同的發展程度，在討論中存在歧異自不可避免。例如對已開發國家而言，它們關心的是如何落實全球經濟環境自由化與反貿易保護主義，並維持經濟持續平衡增長等，相對地，發展中國家則更關切包括氣候變遷與糧食供給在內的人類安全議題，並希望透過援助與增資，以交換有利於己的國際金融制度改革（尤其是 IMF 的投票結構）；除此之外，正所謂「家家有本難念的經」，無論是美國的 QE 退場問題，歐盟的債務穩定問題，或 BRICS 集團所擔心的短線資金流出問題等，這些都在 G-20 之代表性更充足（成員國共佔全球人口三分之二，與約略九成的 GDP）的同時，增添其獲致共識的難度。

美俄角力增添結構內部複雜性

更甚者，政治議題突出或許是本次高峰會最引人注目之處，例如敘利亞危機便幾乎蓋過其他經濟問題，成為各國角力的重點。首先，與敘國關係匪淺但在國際輿論中居於劣勢的俄羅斯，便藉由安排議程之便，逕自宣布將在揭幕晚宴中共商中東局勢問題，至於美國則隨即在翌日公佈一份由澳大利亞、加拿大、法國、義大利、日本、南韓、沙烏地阿拉伯、西班牙、土耳其、英國和美國等 11 國在聖彼得堡簽署的聯合聲明，譴責發生在敘利亞的化武襲擊事件，並呼籲「更強有力的國際反應」，再加上美俄兩國由於史諾登事件陷入外交對立僵局，導致歐巴馬取消會後對俄羅斯的正式訪問，而美國進行中的頁岩氣計畫亦正面衝擊俄國賴以維生的能源部門，雙方之恩怨糾葛既複雜難解，由此折射出之 G-20 內部結構衝突也可見一斑。

airiti

新興國家集團之發言權不斷提升

最後，金磚集團（BRICS，巴西、俄羅斯、印度、中國與南非）在 G-20 峰會中宣布將籌設 1000 億美元發展基金，以因應美國 QE 政策退場對全球貨幣體系可能帶來之衝擊（BRICS 五國早在 2013 年 3 月召開的高峰會中，決議將共同籌備設置金磚國家銀行、外匯儲備庫，並成立工商理事會），儘管實際運作仍未塵埃落定且還需要若干時日，與 IMF 分庭抗禮的態勢仍隱然成形，後續發展亦有待觀察。

我國面對全球結構變遷之應有因應

一、持續追蹤並掌握結構變遷之發展訊息

正如前述，全球政經環境既處於複雜之多邊與雙邊互動結構當中，從 G-20 峰會發展歷程看來，某種「權力轉移」之態勢也可略窺端倪；當然，體系結構基礎之根本位移尚須一定時日才能塵埃落定，但此過程已可能為未來 10 至 20 年之國際關係投下各種不確定變數，不但任何國家勢都將難以置身事外，未雨綢繆更為必要之舉。因此，我國政府首先必須持續追蹤相關進展，包括下一階段 G-20 峰會之議題焦點與內部成員之意見交鋒，以及會中各種決議對全球主要政治與經濟挑戰（尤其對台灣）之影響等，都必須投注心力蒐集資訊。

二、適度調整政策比重以因應新情勢

更重要的，由於中國大陸在峰會中之發言權與日俱增（例如中俄近期緊密結盟與前述 BRICS 基金中，中國大陸出資超過四成等現實），其結果是否將外溢影響兩岸關係之未來，

airiti

固然值得關注；至少針對 G-20 峰會所暗示之全球權力中心位移現象，我國過去長期以來著重發展與「舊核心」(歐美)地區關係為主之外交政策佈局，是否應考慮跟著重新調整，從前瞻性角度培養並加強與新興金磚集團之互動，更是相關部門必須正視之當急要務。