

特約撰述

中國之全球經濟領導地位及其追隨者

China's Global Economic Leadership: Who are the Followers?

J. Lawrence Broz

University of California, San Diego

張志文

中山大學（廣州）國際關係學院

壹、前言

2017年1月川普總統就職並發表「美國優先」宣言時，中國國家主席習近平正在達沃斯世界經濟論壇年會為經濟全球化辯護，並表示中國已經準備好接下世界經濟領頭羊的責任。「領導者」，如同字面上的意思，需要「追隨者」。但是，究竟誰在追隨中國？又是為了什麼？傳統觀點強調中國努力以經濟利益吸引追隨者，但這個觀點忽略了外國領導者對於中國領導世界的興趣，或可能源自於對目前由美國領導的世界經濟秩序的不滿。

為了要建立對於世界領導力轉移更完整的理論，我們在這篇文章中將兩種論點都納入考量：首先是，像中國這樣具潛力的新領導者如何提供利益，並藉此拉力吸引追隨者；其次，則對於現有秩序及其領導者的不滿，又如何將國家推向新的領導者。由於普遍觀點都著眼於拉力，此處關注的重點將放在推力上頭。我們認為，對目

前由美國領導下世界經濟秩序的不滿，可分為 4 種類型：

(1) 對國際經濟不穩定的不滿：自從美國及 IMF 要求各國移除短期資本流動的控制以及規定後，金融不穩使得當前的全球秩序陷入麻煩。證據指出，那些在當前秩序下經歷過金融波動的國家領導人，有較高可能性去追隨中國。

(2) 對於 IMF 條件性貸款的不滿：國家對於 IMF 在發放貸款前強加政治敏感條款產生不滿。對於那些在 IMF 計劃下經歷越多國內社會動盪的國家，越有可能追隨中國的領導。

(3) 對於全球治理的不滿：IMF 和世界銀行的治理造成了另外一項對當前世界秩序的不滿。多邊聯盟在世界經濟中擁有龐大的力量以及影響力，但新興市場經濟體以及發展中國家認為他們的發言在其中沒有份量。我們檢視了在 IMF 中代表席次較少的國家是否較有可能追隨中國的領導。

(4) 對美國歧視性貿易政策的不滿：基於規則建立的多邊交易建制對於全球化來說是一大福音，在美國違反自己協助建立的 WTO 規則時，造成了另外一股不滿。我們證明了那些愈常在 WTO 投訴美國的國家，愈有可能對中國領導的全球經濟有興趣。

為了評估這些觀點，我們基於習近平在世界經濟論壇上宣布舉辦「一帶一路國際合作高峰論壇」後，各國領導人的參與狀況，設計了「外國支持中國之世界經濟領導地位」的評估方法。2017 年 5 月 14-15 日舉辦的高峰會，旨在「商討促進合作的方法，建立合作平台以及分享合作成果」，共有 29 國的國家元首以及政府領導人（以下均簡稱國家元首）出席會議，56 個國家派出內閣首長（其中 6 個國家，包含美國在內及其數個親密盟友，派遣較低階官員）。

這場會議是習近平為了使中國在促進全球經濟合作中的地位受到承認而舉辦，我們將出席狀況作為外國對中國全球經濟領導地位支持的標準，假設相較指派內閣首長出席，國家元首親自出席代表更加支持中國的信號，至於不出席或派低階官員出席，則代表對中國領導地位的猶豫態度或反對立場。

雖然這不是唯一的衡量指標，但是這項指標有優點：

(1) 自從美國對全球經濟開始轉向保護主義後，一帶一路論壇是中國關注全球經濟合作的首次高層級外交會議。儘管會議目的是就全球經濟合作架構達成共識，也可以用來衡量外國對於中國在全球經濟領導地位的支持程度。

(2) 以一帶一路為主軸的會議意味與會者們明白他們正在參與中國版的全球領導地位。與多國機構參與的亞洲基礎建設投資銀行不同，一帶一路計畫與當今世界秩序無關，並且是以古代中國的路上以及海上貿易路線。這同時也是雙邊計畫，這很重要，因為多國治理使各國都能對 AIIB 產生影響。舉例來說，有些國家參與 AIIB 並不是因為支持中國的領導地位，而是因為想要坐上談判桌，以便將決策導向更有利於他們的全球目標。

(3) 與會國家元首在會議結束時簽署的共識文件，概述了以中國為中心的合作框架：「一帶一路圓桌峰會聯合公報」。這份公報列出當前世界秩序主要的經濟問題，如消除貧困、創造就業機會、解決國際金融危機的後果、推動永續發展、進行市場導向的工業轉型以及經濟多樣性。它重申參與者「建立一個開放的經濟體，保障自由以及包容性貿易，反對各種形式的保護主義」的共同承諾，也保

證簽署國「要推動一個全球性的、以制度為基礎的、開放的、非歧視性的公平交易系統，並且以 WTO 為核心」。由於習近平是會議中第一把交椅，也因為中國是制定聯合公報中最重要角色，我們認為在文件上簽署同意的國家元首支持中國的全球領導地位。

透過這個方法，我們能夠評估促使各國追隨中國的推力因素跟拉力因素。我們的領導轉型理論特別關注追隨者對於現有秩序的不滿，但我們也將中國提供的經濟利益納入考量。在下一節中，我們會詳述這些因素，提出初步的分析。

貳、將各國推向中國的不滿因子

（一）對國際金融不穩定的不滿

當前國際秩序引起對國際金融不穩定的不滿，包括 IMF 的條件性貸款、全球治理，以及針對美國的歧視性貿易政策。可以說對金融不穩定不滿是主要因素。

當前國際秩序最大的問題，乃是大規模以及不穩定短期資本流動造成的金融不穩。從 1980 年代起，美國財政部以及 IMF 透過移除短期資本流動，迫使開放各國開放資本帳戶。但這項政策對許多國家是場災難，導致了金融蕭條與繁榮的週期以及金融崩潰。毀滅性的金融危機席捲了拉丁美洲、東亞以及歐洲，對執政的政治家以及政黨造成了巨大的代價。政府被迫下台，國會變得更加分化，使得政策制定接下來的幾年陷入了僵局。

金融危機造成的高昂國內政治代價，給了領導人個人動機對當前國際秩序不滿。從這個角度來說，中國的領導地位可能具有吸引

力，因為短期資本流動調節政策是中國長期以來的標誌。觀察家們認為這項政策使中國倖免於全球金融危機。此外，中國限制性的資本帳戶政策，幫助其政策制定者能夠維持穩定的匯率以及貨幣政策自治，符合了開放經濟的「三難」。中國與美國不同之處，在於將穩定匯率與貨幣政策自治擺在優先順位，而非開放資本帳戶，這也使得中國的領導地位對於在當前秩序下受資金流動動盪所苦的國家產生吸引力。

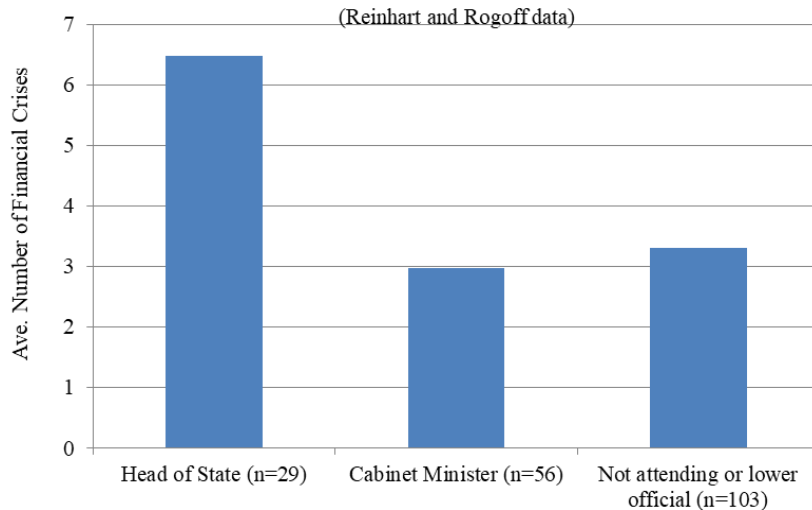
中國強調，它能夠提供更好的金融模式。2017年，習近平在達沃斯的演說中提到，2008年的全球金融危機「並非經濟全球化下無法避免的結果；相對的，這是金融資本過度追求利潤與金融管制的嚴重失敗」。金融專家 John Williamson 也認為，2008年的金融危機有助於增強「北京共識」，「華盛頓公約」則被犧牲。

另一個金融問題，是美國的貨幣政策在世界各地互相影響，造成了「全球金融週期」。2013年的「削減恐慌」描述了美國聯邦儲備銀行即將開始收回量化寬鬆計劃，造成美國及新興市場的大量資本外流。新興市場尤其受到全球金融週期影響。當美國利率較低，投資者尋求獲利時，大量資本會流入，當美國利率上升時，投資者不願承受風險，則會拋售新興市場的資產。造成的結果是，無論匯率制度如何，新興市場的政策制定者都被迫跟隨美聯儲的政策。

我們以兩種替代金融不穩定的指標來代替國家金融的不滿。首先是國家自1990年金融危機的歷史。我們的假設是，遭到金融危機影響越大的國家領導人越可能追隨中國的領導。我們也收集了政府施行資本帳戶政策變動的數據。這項指標紀錄了資本控制政策實際的變動，並且直接揭示了各國在全球金融方面遇到的問題。

下面的表 1 呈現了金融危機與替代指標間的關係。危機數據來自於 Reinhart 和 Rogoff，包含了銀行危機、貨幣危機、和主權債務危機。我們依照參與一帶一路論壇的狀況將各國進行分組，並呈現了在 1990-2016 年間主要的金融危機平均數字。這些數字證實了我們的論點，在當前全球秩序下，金融問題愈多的國家，愈可能追隨中國的全球經濟領導地位。相較派遣內閣首長、低層官員、或是沒有參與的國家，由最高領導人出席論壇的國家經歷了大約兩倍的金融危機。

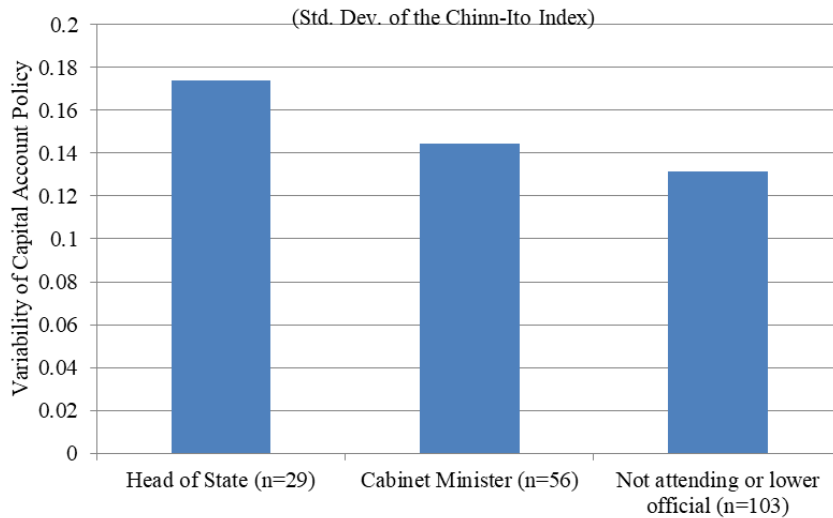
表1: 自1990年起的金融危機平均事件以及出席一帶一路的領導人數量



下表 2 則使用了我們基於政策的金融不穩定衡量指標：資金帳戶政策的變動，再次進行分析。依據各國參與一帶一路的狀況進行分析，其中資本帳戶政策波動程度以 1990-2015 年間資本帳戶開放度的 Chinn-Ito 指數的標準差來衡量，證明在當前的建制下，經歷過愈多金融困難的國家元首，對中國領導的全球經濟模式愈有興趣。派

出國家元首參加峰會的國家，在維持穩定的資本帳戶政策方面遇到的困難最大。當前全球金融系統中最薄弱的部分，乃是全球秩序經常出現重大危機。當危機逼近，國家通常必須求助於 IMF，這有可能會產生另一種不滿。

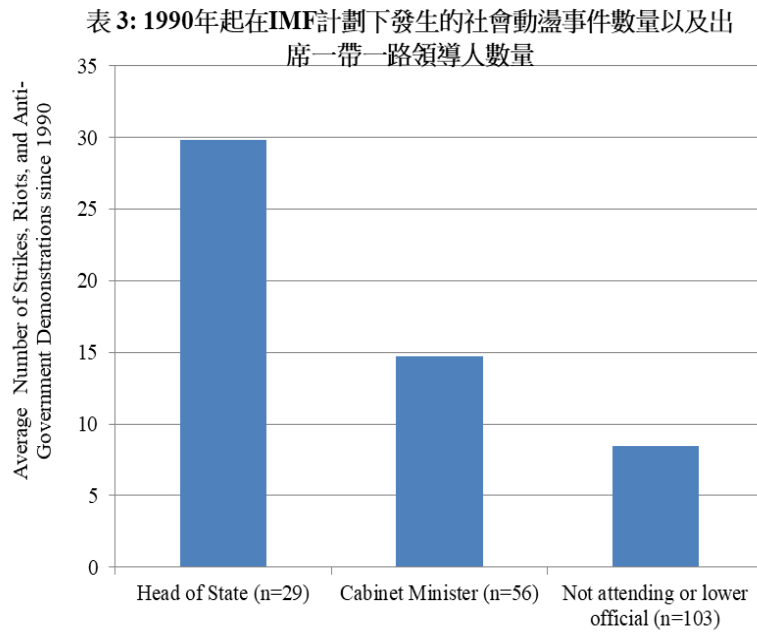
表 2:自1990年起資本政策帳戶變動以及出席一帶一路論壇的
領導人數量



(二) 對 IMF 條件性貸款的不滿

隨著金融危機爆發，各國對 IMF 的干預措施抱怨不已。當危機使國家無法借款解決其外部赤字時，IMF 隨時準備提供緊急貸款。然而，IMF 在發放貸款前會加上政策條件，這種條件性貸款已經成為貸款者與 IMF 之間的衝突來源。衝突產生的原因，是因為 IMF 的條件經常要求減少政治敏感的社會方案。由於對領導人追隨中國的原因感興趣，我們檢視了國際貨幣基金組織干預期間，發生的國內社會動盪程度是否與追隨中國的興趣增加有關。

在此評估了在 IMF 計劃下國內社會動盪的程度。我們測量社會動盪程度的方法來自跨國時間序列數據，包含了工會罷工、政府危機、反政府遊行與暴動。我們統計了 1990-2017 年間，在 IMF 計劃中發生的所有社會動亂。表 3 呈現了一帶一路論壇各類參與者的社會不穩定平均值。派出國家元首參加會議的國家，在 1990-2017 年平均發生 30 起罷工、政府危機、遊行或暴動，而派遣低階官員或是沒參加的國家，在這期間發生約 8 起事件，證明了 IMF 干預引起的不滿引發了對中國領導地位的興趣。



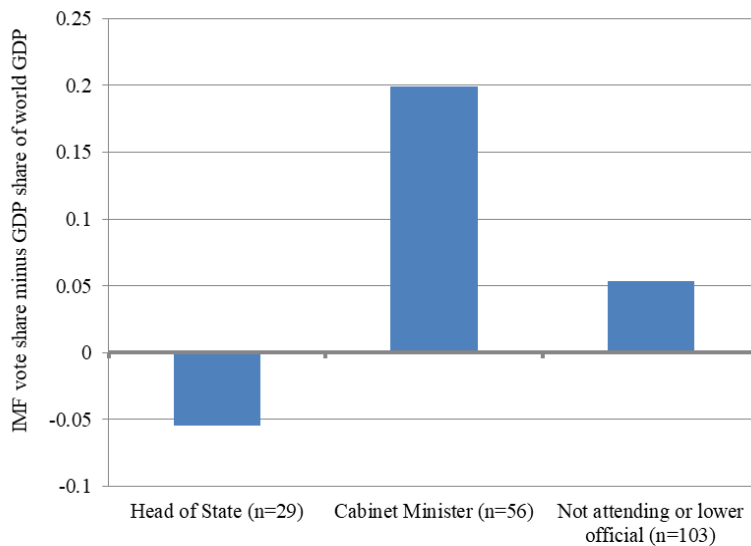
由於中國強調其外交政策核心價值是自決，其追隨者可能預期在中國領導下的政治破壞性干預措施將少於當前的制度。但正如 2018 年 4 月中國人民銀行與 IMF 高層會議中討論的，雙方似乎正進行合作，IMF 將扮演監督工作以確保一帶一路計畫的財政持續性。

(三) 對全球治理的不滿

IMF（以及世界銀行）的治理引起爭議，因為新興市場經濟體認為他們沒有被公平的代表。原則上，根據各種產出和貿易指標的衡量公式，每個國家在國際貨幣基金組織的投票份額應該反映其經濟的相對規模。但這些公式並沒有被正確使用，而因為反映政治因素所造成的偏差很常見。新興市場國家抱怨道，儘管世界經濟產出份額不斷增長，但它們仍未得到充分代表。

IMF 雖最終在 2010 年通過治理改革，但因美國拒絕批准而推遲了 5 年，使得情況雪上加霜。我們期望的是，在 IMF 中投票份額與經濟份額不成正比的國家，更可能對中國領導地位有興趣。換句話說，治理不滿是關於阻礙新興市場和發展中國家具有與其全球經濟地位相稱的影響力的高度政治化進程。

Figure 4: IMF 治理赤字以及出席一帶一路論壇的領導人



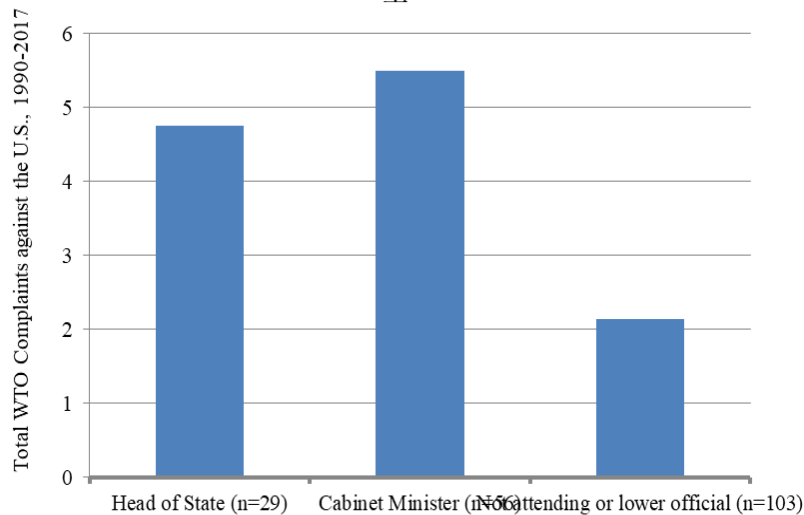
我們以 IMF 佔世界 GDP 的總量份額減去一個國家在 IMF 的投票

份額來評估其治理赤字。負值表示該國在國際貨幣基金組織中的代表不足。我們在 2015 年進行評估，在 2010 年進行的治理改革發揮作用前，因為美國國會造成的 5 年延遲引起不滿，這種怨恨在一帶一路論壇時仍然存在。上面表 4 指出，參加峰會的 29 位國家元首來自 IMF 中，平均代表不足的國家。但是，其治理赤字的平均規模很小。他們的投票份額比平均來說，比他們應得的小了 0.5%。

(四) 對美國歧視性貿易政策的不滿

美國將反傾銷以及反補貼稅 (AC/CVD) 障礙作為其限制進口的政策工具，也造成了不滿。AD/CVD 被歸類為 WTO 非歧視原則的「逃避條款」，但美國相較於其他國家更加濫用這項條款。

表 5: WTO 針對美國的申訴案件以及出席一帶一路的領導人數
量



自 1990 年代以來，美國一直是 AD/CVD 最大用戶，對數千家公司，數百種獨立產品及 50 多個不同 WTO 成員徵收關稅。因此，美

國是 WTO 中涉及 AD/CVD 投訴案件的最常見目標，佔所有此類案件的 39%。我們認為，這種不滿可能促使一些國家與中國建立更密切的關係，尤其因為中國是以制度為基礎的 WTO 的強力支持者。我們認為，在 WTO 中針對美國提出越多投訴的國家，越有可能跟隨中國的領導地位。上表 5 證明了這項論點。它顯示在 1990-2017 年間，派遣國家元首或是內閣首長參與一帶一路會議的國家，相較未參加或是派遣低階官員參加的國家，在 WTO 中提出約兩倍的投訴案件。這個數字表明了那些追隨中國的國家，因為美國的歧視性貿易而遭遇了較多的困難。

參、吸引追隨者的中國經濟利益

接下來，我們將簡短思考中國提供給追隨者的經濟利益，亦即拉力因素。此處關注重點是中國基礎建設的投資跟貿易。

中國一直致力於在其全球倡議中為基礎建設項目融資，向追隨者提供明顯的好處。事實上，外國對於中國基礎建設項目的需求之高，已經開始使人擔憂合作國承擔了過高的債務，已經瀕臨「債務依賴」顯然，中國的基礎設施項目對潛在追隨者具有吸引力。我們評估這項吸引力的方法，是透過標記出地理位置上座落於「一帶一路」路線上的國家，中國試圖利用這些路線來刺激並復興古老貿易路線。由於地圖上標示出中國預計要重點投資基礎建設的路線，我們用它來代替這種利益的吸引力。

根據下表 6，表明基礎建設投資與外國對中國的領導的支持相關。數據顯示，72%由國家元首出席會議的國家在地理位置上，都與帶路計畫中的路線接壤。相對的，沒有參加會議（或是派出低階官

員) 的國家只有 11% 位於路線上。由於要復興這些路線，需要大量基礎建設投資，我們將此作為吸引追隨者的利益證據。

表6: 「一帶一路」路線上國家與出席一帶一路論壇的領導人數量

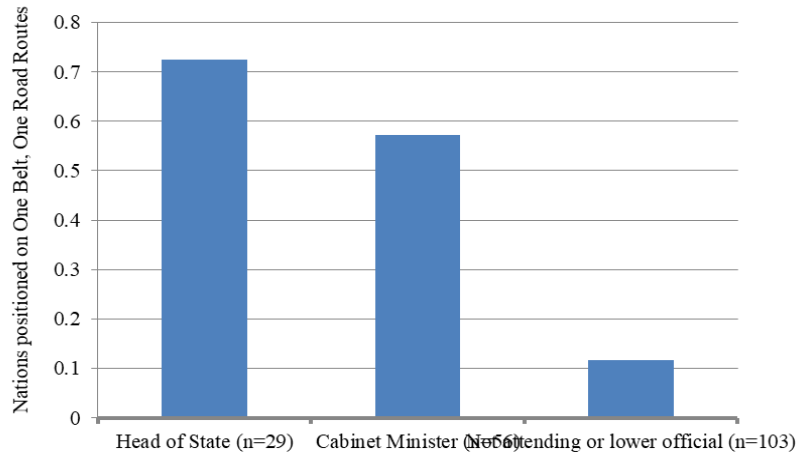
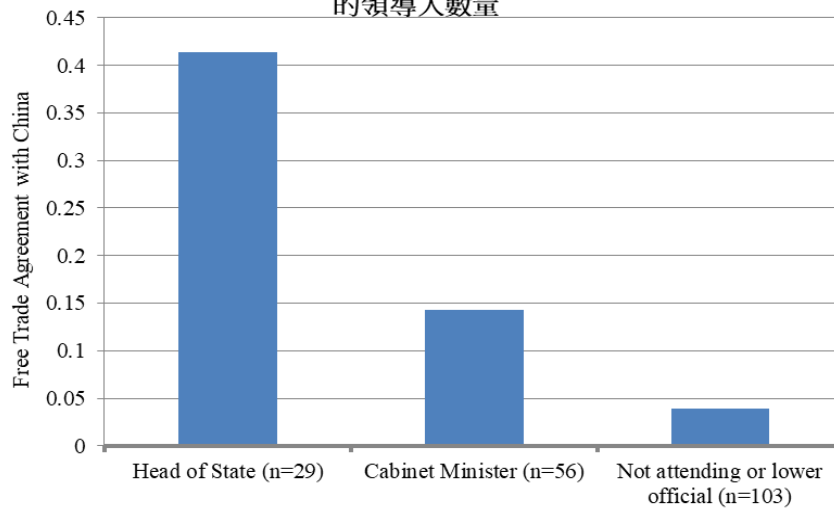


表 7: 和中國有自由貿易協定的國家與出席一帶一路論壇的領導人數量



最後，中國為一貿易強國，與中國的貿易連結是另外一項吸引追隨者的利益。我們透過衡量與中國簽訂的自由貿易協定。與中國簽署的自由貿易協定表明，他們渴望加強與中國的雙邊貿易，並有可能追隨中國的全球領導地位。

上表七說明了與中國簽訂 FTA 和出席會議之間的密切關係。派出高階代表參加一帶一路論壇的國家中，有超過 41% 國家與中國簽訂了自由貿易協定，但沒有參加（或派出較低階官員）的國家中只有不到 4% 的國家與中國簽定自由貿易協定。

肆、結論

我們的全球領導力轉型理論是，前任新領導人的潛在追隨者既考慮了他們對現狀的不滿（推力因素），也考量了新領導者提供的經濟利益。由於我們論證的新穎方面涉及推動因素，此處以討論增加當前國際經濟秩序吸引力的政策含義作為結論。

樂觀的政策含義是，美國和當前秩序的其他支持者可以與中國合作，採取措施解決我們強調和衡量的不滿。中國現在是並且持續是多邊主義的主要支持者，並致力於加強全球貿易秩序。但由於不滿是美國的政策造成的，當前的領導人可以自行採取行動解決這些問題。

為了解決國際金融不穩定造成的不滿，美國和 IMF 應減少對未受限短期資金流動的支持，並促進外國直接投資（FDI）。外國直接投資投資者不能輕易清算其資產並離開一個國家，這使 FDI 成為一種穩定的跨境投資形式。相比之下，證券投資極不穩定。通過支持外國直接投資作為全球金融體系的基礎，對 IMF 條件的不滿也將大大減

少，因為 IMF 管理帶來的金融危機將會減少。

如果美國國會參與其中，也可以在現行體制內解決對全球治理的不滿。美國立法者如果意識到，不這樣做會使得各國遠離當前的全球秩序，可能更願意支持將更多的 IMF 投票份額重新分配給新興市場。這也適用在美國過度的使用 WTO 逃脫條款。如果美國政策制定者知道歧視性的貿易壁壘會引起海外不滿，並損害當前世界秩序的吸引力，那麼每當國內產業要求時，他們可能會較無意願採用這種形式的保護主義。

（翻譯：黃子誠）