

焦點評析

G20集團對全球格局發展之衝擊

G20 and Its Impact to the Evolution of the Global System

盧業中 **Ye-Chung Lu**

政治大學外交系助理教授

**Assistant Professor of Department of Diplomacy,
National Cheng-Chi University**

G20 是由全球 19 個主要國家，其中包括阿根廷、澳洲、巴西、加拿大、中國、法國、德國、印度、印尼、義大利、日本、墨西哥、韓國、俄國、沙烏地阿拉伯、南非、土耳其、英國及美國，再加上歐盟所組成。自 1999 年起，這項機制本來是各國對於 1990 年代後期之亞洲金融風暴進行反省後的產物，主要係由各國財政部長及央行官員定期性地聚會以商討並協調金融政策。由於 G20 的產生，本身即具有因應國際性金融危機的性質，故自 2007 年開始，當美國發生次貸危機、隨後並引起全球經濟衰退時，回應各國之呼籲，成員涵蓋工業先進國家與發展中國家的 G20，即於 2008 年於美國華府正式召開第一屆元首高峰會。自 2008 至 2010 年兩年之間，G20 即已召開五次元首高峰會。

G20 頻繁而密集的高層次會晤，似乎代表著工業先進國家與開發中國家，對於當前國際政治經濟秩序有一定的看法，而這些看法，勢必將影響未來的全球格局。本文首先將說明 G20 發展的背景，尤其是如何逐步將元首高峰會制度化的經過；同時，也將提供歷屆 G20 高峰會對於全球政經格

局之主要看法。其次，在 G20 的互動當中，某些國家扮演了重要角色，尤其是美國與中國，有人或稱為 G2，其間的經濟權力消長，更引起全球關注；故本文亦將提供美中之間在 G20 首爾高峰會所拋出之議題與互動，作為討論 G20 與全球格局發展的判準。第三，由美中雙方未來可能採取之互動策略出發，本文將討論未來 G20 將面臨之機會與限制。最後，依據前述各項分析，提出我國可以思考因應之面向，以為參考。

一、G20 元首高峰會發展背景

有鑑於國際面臨的金融風暴，當時的美國總統 George W. Bush 號召各國領袖於 2008 年 12 月在華府召開首屆 G20 元首高峰會。其後，於 2009 年 4 月在倫敦、9 月在匹茲堡、2010 年 6 月在多倫多分別進行了另外三次的高峰會；2010 年 11 月並在首爾召開第五次高峰會。事實上，自 2004 年開始，即分別有包括當時的加拿大總理 Paul Martin、法國總統 Nicolas Sarkozy 等領袖，公開呼籲應成立 G20 元首高峰會之議。若由新現實主義的「權力論」，或新自由制度主義的「利益論」觀之，G20 高峰會的安排確實符合霸權國家透過國際制度以維繫權力於不墜（或至少試圖如此），以及理性功能論的成本效益觀。換句話說，如 Moises Naim 所言，當國際上的議題日趨龐雜，而相應的國際制度真正想要發揮效能之際，這樣由少數成員參與、決定國際事務走向的小型多邊主義（minilateralism）就成為各國合作方式的主要選項。對發展中國家而言，則是稱讚這樣的機制就決策方面而言，具有較代表先進國家的 G8 更高的代表性與合法性，這也是中國積極參與的主要原因之一。

依據加拿大多倫多大學 John Kirton 教授之看法，G20 元首高峰會的成形，除了美國小布希總統的召集外，更重要的是發展中國家、尤其是中國等崛起強權的參與。Kirton 認為，當中國、印度、巴西、墨西哥與南非等發展中國家於 2005 年形成所謂 G5 後（或稱為“BICSAM”），先進國家所組成的 G8 即在 2005 至 2008 年這段期間，逐步強化兩個集團的關係，而

G20 正是彼此逐漸邁向平等關係的結果。

Kirton 進一步指出，由 G20 元首高峰會本身在過去兩年期間的安排，也可以看出崛起強權的重要性。舉例而言，2008 至 2009 年期間的三次高峰會，都在具有強烈西方資本主義、甚至帝國主義象徵的美國與英國召開，而 2010 年開始，發展中國家扮演重要的角色，包括韓國，與其後的 2011 年主辦國法國、2012 年主辦國墨西哥等，雖然都採行市場機制，但象徵意涵已不若前三次會議明顯，而 G20 也正式成為國際經濟合作之主要論壇。茲將歷次 G20 元首高峰會宣言中，有關全球格局發展之論述重點擇要如下：

表一：G20 元首高峰會歷次宣言比較

時間	2008.11	2009.4	2009.9	2010.6	2010.11
地點	美國華盛頓	英國倫敦	美國匹茲堡	加拿大渥太華	韓國首爾
結論	已開發國家忽視了金融市場風險，未能針對金融交易的創新進行防弊，而各國國內管制也未承擔起應有的角色。	全球性的問題，需要全球努力一致的解決方案。而一個以市場經濟原則為主、包括有效規範與全球制度的開放市場，是各國的共同需求。	世界經濟略有起色，但復甦尚未完成，需要建立一個強健、永續且平衡的發展架構。	各國同意以 G-20 作為國際經濟合作的主要論壇。	各國承諾採取宏觀調控措施保證金融市場穩定，採取有利維護價格穩定並推動復甦的貨幣政策，採取更多由市場決定反映基本面的匯率政策，避免採取競爭性貶值措施。

資料來源：作者自行整理。

二、G20 架構下的美中互動與國際局勢

G20 雖是當前先進國家與發展中國家互動的平台，但基本上美國與中國在此架構下，都各自必須對其他國家回應的問題與質疑，且彼此之間對某些議題之看法也不盡相同，而這些歧異之處，也將影響未來的亞太區域、乃至全球情勢。以 2010 年 11 月的首爾高峰會為例，在會議期間，美國主要必須回應各國對其實行寬鬆貨幣（Qualitative Easing II, QE2）政策之質疑，而中國則是重申人民幣升值必須依照中國本身發展需求而定。若

再考量其他國家如德國，對美國總統 Barack Obama 提議之全球貿易管制等措施表達不願配合之意，以及世界銀行（World Bank）以及國際貨幣基金（International Monetary Fund）將轉移投票權份額之 6% 給發展中國家等進展，我們似可看出美國權力在 G20 中的侷限性。綜合上述發展，G20 高峰會所形成之國際局勢，可以說有以下之特點：

（一）G20 之重要性日漸提升，並逐步擴及發展等議題：當前世界經濟情勢正緩步復甦，但仍有許多不確定因素，影響全球經濟發展。為確保經濟復甦的成果，各國有需要從政策協調的觀點來加強合作，而 G20 正由其成員所具有的代表性，相當適合、也必須從因應危機朝向長效治理來前進。另一方面，不均衡發展的問題這幾年以來得到相當多的重視，2010 年的會議並通過「首爾發展共識」，以推動各成員國就此議題之合作。

（二）中國角色日趨重要：中國將國家領導人胡錦濤本次參與 G20 以及 APEC 等高峰會之行，定調為「同舟共濟，共促發展」，較美國單單以強調其自身經濟發展的態度，如 QE2 政策等，更容易引起其他國家共鳴。此外如聯合國助理秘書長、聯合國發展計劃(UNDP)助理署長 Ajay Chhibber 所提及，中國已經是亞太區域發展「重要的拉動因素，保證了區域內貿易的增加」，並透過各種基礎建設，如道路和港口等，促進了與東北亞、東南亞、甚至中亞及印度等，貿易往來，「在亞太地區貿易整合過程中扮演很好的作用」。這突顯了中國日後在國際舞台上的重要性。

（三）美國需要更努力贏得支持，方能推行其政策：G20 高峰會時，歐巴馬向各國領袖解釋美國當前經濟情勢，以及其採取貨幣寬鬆政策的必要性，以爭取各國領袖的支持與諒解，然而效果並不是很好。面對各國的質疑，歐巴馬表示，過去許多國家為了增加出口，對本國貨幣採取了「競爭性貶值」的作法，如中國即是如此，這是對國際金融的一種傷害；而美國的貨幣寬鬆政策，是為了要提升美國的經濟發展，並不是直接以美元為目標，所以與前述那些國家的作法不同。然而，Obama 這樣的解釋似乎也未能得到大多數國家的認同。在評估自身本次高峰會的成就時，Obama 雖

不願接受「失敗」一詞，但也承認經過將近兩年的執政，美國當初依靠他自身當選的新意與熱力即可以說服其他國家的現象恐不復存在，接下來必須與各國建立共識，方能推動國際合作了。

三、G20 面臨之機會與限制

由於 G20 反映先進國家以及發展中國家的利益，也因此其未來有朝向正面發展的可能，卻也隱含著一些不確定的因素。若將美國在 G20 架構下所欲推動的議程視為先進國家的代表，而中國乃為發展中國家發聲，則本文預估，未來的全球格局將至少在兩個面向上維持不變，從而為 G20 提供了深化合作的空間：

(一) 在經濟層面上，美、中之間的相互依賴會繼續存在

對中國大陸而言，美國將持續扮演最主要的出口市場，而對美國而言，短期內中國大陸仍將是持有美國國債最多的國家（雙方對對方之貿易重要性可參閱附錄）。在這樣的結構下，美、中雙方的關係，容易由於貿易上的摩擦，而產生負面的互動，包括人民幣升值、出口管制、甚至是傾銷等，都將持續成為未來雙方爭議的焦點。

另一方面，貿易上的爭議卻也受制於另一因素的影響，使情況不致於演變成貿易戰，那就是中國目前仍以美元為主要外匯存底。依據美國財政部之統計，2010年9月時，中國持有8,835億美元的國債，約佔其整體2兆5,000億美元外匯存底的三分之一。雖然，近年來中國大陸有意識地試圖降地對美國國債的持有，如相較於2009年9月時，中國持有9,838億美元的美國國債，但短期之內，為避免資產縮水，中國大陸不太可能在國際市場上拋售這批美國國債。正如 Joseph Nye 於「American and Chinese Power after the Financial Crisis」一文所言，這是一種「金融恐怖平衡」（balance of financial terror，借用 Lawrence Summers 之語）。至於人民幣升值問題，中國仍將以「主動性、可控性、漸進性」為原則。

(二) 在安全外交層面上，美國的軍事存在將成爲全球、尤其是亞太區域格局的特徵

由近來東北亞及東南亞情勢觀之，美國未來在亞太地區的軍事存在將會持續下去，甚至有可能得到加強，如最近北韓所帶來對於區域安全的挑戰所示。儘管自 2010 年 3 月間，甚至是更早之際，中國大陸強調除西藏、台灣外，南海亦屬於其「核心利益」之範圍，加上軍方對於美軍軍艦進入黃海表達強烈反對之意，但 2010 年 11 月底美韓軍演之際，美國航空母艦華盛頓號已經正式進入黃海海域，而中國大陸方面的反應則並未如之前所言強勢。中國的觀察家認爲，這次或許不是例外，以後將會在此海域常見到美軍的出現。

然而美中之間未來的互動上，也將有幾個面向產生改變，從而可能限制 G20 未來走向：

(一) 中國內政因素對其外交政策之影響將日益外顯

自 2008 年金融危機以來，隨著美國在經濟方面的表現不佳，中國大陸有一部分的人認爲，中國的綜合國力正在上升，故應該在國際場合上更爲自信。日前發生的釣魚台爭議，以及後續針對日本駐中國大使館的抗議等，均有此種民族主義色彩的存在。另一方面，若以胡錦濤 2010 年 11 月在 G20 以及 APEC 峰會上的發言，我們可以看出他強調「包容性增長」對於中國大陸未來經濟發展的重要性。若再輔以中國大陸之前頒布的自主創新政策，我們可以預見一個越來越著重其內部發展問題的中國，而這種施政重心的重新配置，也將反映在外交政策上。

(二) 中國大陸在國際場域的發言權將持續增加

隨著經濟實力的興起，中國大陸在國際場合，尤其是經貿場域的發言權將會增加。如在 G20 首爾高峰會上，胡錦濤即強調要重視 G20 在指導宏觀經濟政策協調及其對發展中國家的外溢效應；並要繼續推動以公平擇優

為原則選擇國際金融機構管理層，推動相關國際組織之改革等；而在 APEC 領導人高峰會，胡錦濤發表之「深化互利合作，實現共同發展」談話中，幾乎論及所有西方近來試圖推展的觀點，包括：平衡增長、包容性增長、可持續增長、創新增長、及安全增長等，但均賦予與西方不同的定義。這樣的發展，與過去中國大陸以「rule taker」的身分參與國際制度不同，而是逐漸向「rule maker」的角色過渡。

（三）美國本身的政策調整，也將影響區域乃至於全球格局

歐巴馬總統上台後的整體外交政策，為因應美國本身伊拉克戰爭以及復甦經濟的需要，已歷經幾次調整。歐巴馬總統本人於 2009 年一次媒體訪談中表示，未來美國將尋求與發展中國家的合作，更顯示美國調整其自冷戰結束以來，在政治、安全與經濟等面向上的獨霸心理。

對亞太區域而言，以國務卿希拉蕊（Hillary Clinton）於 2010 年 10 月 28 日發表之「America's Engagement in the Asia-Pacific」演說為例，可以看出美國進行「前沿佈署外交」（forward-deployed diplomacy），重新強調與亞太國家既有的同盟體系，以及開展與印度、紐西蘭等國戰略關係的企圖心，這也牽涉到對於發展中國家給與一定地位之調整。

四、我國應有之思考

依據上述 G20 元首高峰會的發展，我們可以說，在過去數年間，當美國外交政策的全球佈局重心在中東地區，使得亞太地區面臨中國影響力日益增加的情況，現下美國則試圖透過正式與非正式的各项國際制度，強化在全球與各區域的領導權。在接下來的數年中，美國的策略能否成功，很大一部分將決定於他經濟復甦的能力，從而決定了美中雙方未來互動的模式。準此，我方應可有如下之思維：

(一) 持續觀察 G20 元首高峰會以及部長級會議，注意各國之倡議並與我國實質利益相結合以進行評估，並可以作為發展中國家以及已開發國家中間的橋樑角色；

(二) 目前看來，美國在歐巴馬主政下，應會繼續推動以多邊機制維持區域秩序的作法（如 TPP），我國應在衡量利弊後，尋求加入這些機制的機會，如透過東協國家的合作計畫等，也可以說是對這些國家提供維持兩岸現狀的「再保證」；

(三) 對兩岸關係而言，外交休兵的默契應該繼續維持，兩岸就商務事項的往來協商也應繼續，但也要同時注意中國大陸在各項國際組織或機制裏的發言與倡議，及早因應。