

2023 年國際經濟與金融趨勢論壇專題演講 「全球化最新發展與台灣因應之道」摘要

楊金龍

2023.7.29

近年來，關於全球化(globalization)議題的討論不斷，若干論者認為，目前已走向逆全球化(degloabalization)，有論者甚至宣告全球化已死，全球經濟正朝兩極化、多極化，甚至零碎化(fragmentation)發展；惟亦有人認為，全球化仍持續進行，但須重新定義其內涵。

全球化之詞，根據國際貨幣基金(IMF)的定義，係指透過商品、服務及資金的跨境流動，導致世界經濟日益一體化的過程，為人類創新及技術進步的結果，有時亦包括人員(勞動力)及知識(技術)的跨境流動，以及更廣泛的文化、政治及環境方面的交互影響。

1989 年經濟學家 John Williamson 提出「華盛頓共識」(Washington Consensus)，強調總體經濟紀律、市場經濟及對全球開放。「華盛頓共識」基於自由市場(free market)的原則，倡議民營化(privatization)、利率自由化(interest rate liberalization)及貿易自由化(trade liberalization)等政策，亦可稱為新自由主義(neoliberalism)。自 1990 年代以來，受「華盛頓共識」影響，開發中經濟體與轉型期經濟體逐步開放市場、擁抱全球化，促成了全球化的蓬勃發展。

歷經 1990 年代全球化的快速發展，帶來全球高度經濟整合及跨國產業專業分工，有助於全球所得增加、整體生產力提升、貧窮率降低、通膨走緩；不過，全球化亦帶來先進經濟體製造業工作機會流失、許多國家面臨貧富差距擴大等問題，從而引起對全球化的不滿與反對聲浪。哈佛大學經濟學家 Dani Rodrik 早於 1997 年即示警：自由貿易的總體面經濟效益雖顯而易見，但個體面卻不是如此；若無法落實所得重分配，經濟學家所聲稱的全球化好處，與非經濟學家的實際感受，將產生巨大的落差；自由貿易會使獲益民眾與受損民眾對立，後者將抵制全球化，從而引發民粹主義(populism)。

Rodrik 亦曾提出世界經濟的政治三難困境(trilemma)。全球化迄今的發展，似印證了 Rodrik 的預言，各國逐漸走向保護主義(protectionism)。例如中國大陸歷經過去的改革開放後，近年業已調整其經濟發展路線；為防止民營企業及資本主義(capitalism)在全球化發展中過度壯大，以致對既有體制形成挑戰，中國大

陸一度轉向「國進民退」，並加強產業監管(例如要求對阿里巴巴旗下的螞蟻集團進行整頓改革)。至於過去如美國等曾長期擁護自由貿易的國家，已漸朝向重視國內產業政策的方向邁進；本(2023)年4月以來，美國政府更提出「新華盛頓共識」(new Washington Consensus)，強調去風險化(de-risking)、政府政策介入的概念，凸顯對全球化快速發展的反思。

一般認為，2008年全球金融危機後，全球化已減速，加上近年美中爭端、COVID-19疫情及俄烏戰爭，更使安全與韌性(resilience)備受重視，主要國家推動供應鏈在地化、區域化及多元化發展，重新調整全球化腳步，導致全球化進一步放緩，並重塑各國貿易及投資結構，形成內涵有所轉變的新全球化(newbalization)。

以下簡述全球化發展進程與反思；再說明我國廠商因應變局的全球生產布局與相關資金流向之變化，以及我國銀行隨台商調整供應鏈布局，增加相關存、放款業務、擴充海外據點以擴大經濟腹地來提高營運能量；最後為總結，並提出在全球經貿新變局下宜持續關注的議題。

一、全球化發展進程與反思

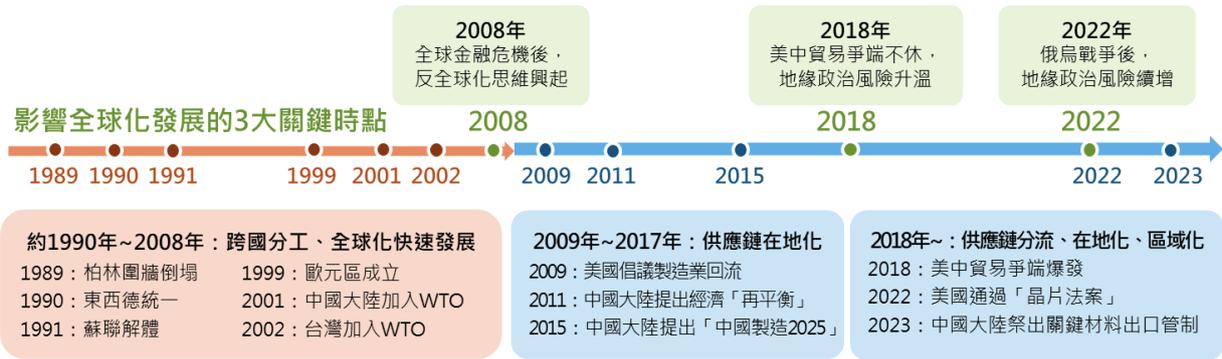
(一)全球化發展進程：全球金融危機前達高峰，近來已放緩

1980年代全球化開始盛行；1990年前後，伴隨中國大陸改革開放、柏林圍牆倒塌、蘇聯瓦解等國際重大事件發展，並受惠於科技進步、運輸成本下降及貿易壁壘逐漸消除，以及2001年中國大陸加入WTO成為全球生產基地等，全球化蓬勃發展。

惟2008年全球金融危機後，全球經濟成長走緩，保護主義抬頭，加以中國大陸推動經濟「再平衡」結構改革及「中國製造2025」，提高自給率，美國亦推動製造業回流與採取貿易保護措施，全球化腳步趨緩。

復以2018年起，美中貿易爭端不休，加以COVID-19疫情、供應鏈瓶頸，凸顯核心生產基地過度集中之脆弱性；尤其2022年爆發俄烏戰爭，持續推升地緣政治風險，使世界經濟加速供應鏈分流、在地化、區域化發展，致全球化進一步放緩。

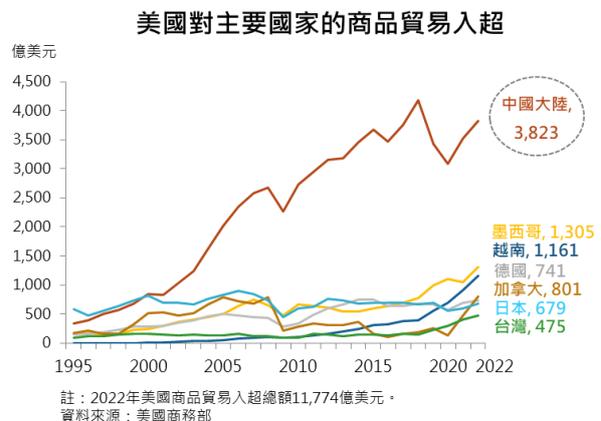
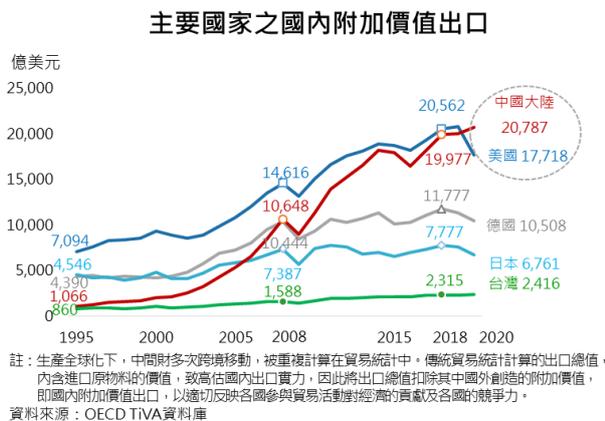
1990年代以來，世界經濟由快速全球化朝向供應鏈在地化



(二) 全球化發展的效益：帶來全球所得增加、貧窮率下跌、通膨走緩等總體面經濟效益

全球化發展下，全球貿易、資本及勞動力自由移動，有助提升經濟效率，提高整體生產力及所得。1990~2022年，全球商品及服務進出口額增加約7.1倍，貿易成長則帶動全球GDP擴增約4.4倍。全球數億民眾因自由貿易脫離貧困，貧窮率由1990年的37.9%，大幅降至2019年的8.5%；其中，東亞及太平洋地區的貧窮率降幅尤大(由65.8%降至1.2%)，獲益甚鉅。

全球化快速發展下，各國深度參與全球價值鏈(Global Value Chains, GVC)；中國大陸所生產之國內附加價值出口金額鉅幅增加，至2020年已超過美國，且為1995年的19.5倍，係全球化的最大受益者；而美國則因製造外包，2020年金額僅為1995年的2.5倍。在全球貿易體系下，美國向中國大陸大量購買商品，致對中國大陸存在龐大的貿易入超。至於2020年台灣、德國及日本的國內附加價值出口金額分別為1995年的2.8、2.4及1.5倍。



此外，全球化使貿易與金融加速整合、供應鏈的生產移轉至低成本地區，有助於拉低先進經濟體通膨，維持通膨低且穩定，形成全球通膨大溫和時期(Great Moderation)。

(三)全球化發展產生的衝擊與反思

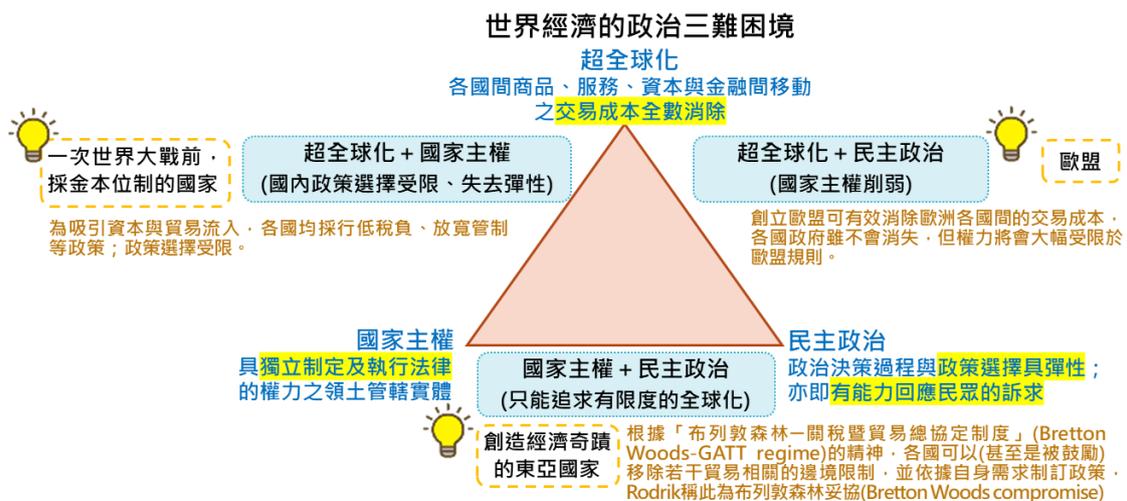
1.全球化發展產生的衝擊：衍生先進經濟體製造業工作機會流失、許多國家所得與財富分配不均惡化等個體面問題

在全球化及技術進步下，全球勞動力大增、生產外包(outsourcing)帶走先進經濟體的中低階技術工作機會。伴隨全球化，也導致許多國家國內的所得分配不均擴大；其中，全球所得分配底層 50%的人口(主要是新興市場人口)及頂層 1%的人口(先進國家的高所得家庭)，其所得均大幅成長，受益最多；而全球所得頂層 1%之所得成長，即占總成長的 23%，惟全球所得底層 50%者之所得成長，僅占總成長的 9%。至於富裕國家中低所得階層的所得成長相對落後，為全球化的受害者。全球化亦加劇財富分配不均；2012~2021 年，最富有的 1%人口掌握全球新增財富約半數。

2.對全球化快速發展的反思：若一國過度追求全球化，將會限縮自身政策空間

(1) Rodrik 的「三難困境」(Trilemma)

哈佛大學經濟學家 Rodrik 於 2000 年提出世界經濟的政治三難困境，在全球化與民主政治不相容的前提下，全球化出現矛盾；即一國無法「同時」、「完全」擁有涵蓋「超全球化」(hyper-globalization)、「民主政治」與「國家主權」，只能取其二者。鑑此，其並預言，未來 20 年全球經濟可能走向各國政府訴諸保護主義。歷經 2016 年英國脫歐(Brexit)、川普當選美國總統等事件後，有論者認為，2016 年堪稱羅德里克時刻(Rodrik moment)。



資料來源：Rodrik, Dani (2011), *The Globalization Paradox: Why Global Markets, States, and Democracy Can't Coexist*, Oxford University Press, Mar.

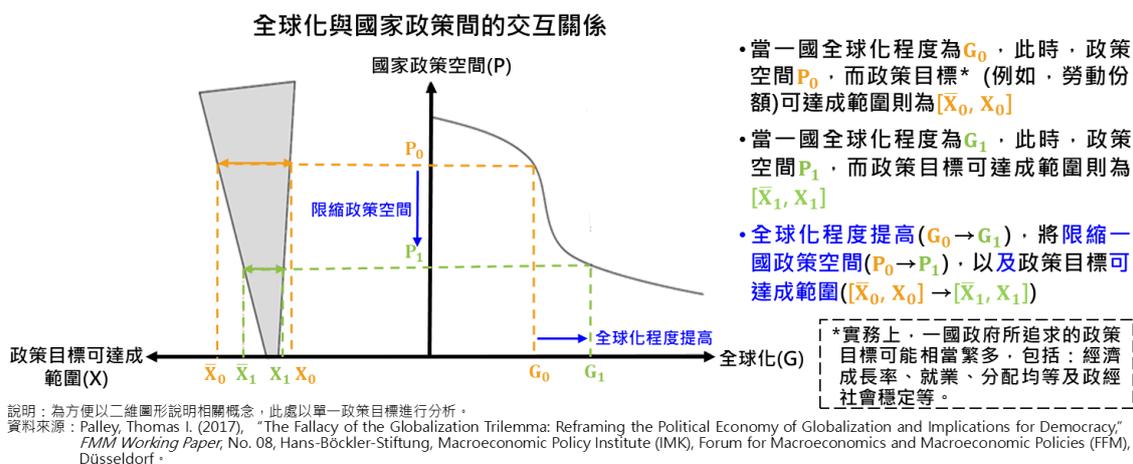
面對全球化矛盾，Rodrik 認為，各國有權保護其制度性安排，並捍衛相關管理措施的完整性；通往繁榮的路不只一條，各國應選擇最適合自己的制度。

(2) Palley 的「兩難問題」(Dilemma)

美國前美中經濟與安全審查委員會首席經濟學家 Thomas I. Palley 指出，不論一國的政治決策過程為民主或獨裁，皆可追求全球化；全球化並非自然形成，而是經過設計，因此有不同面貌，反映出不同的政治偏好。

Palley 主張，隨全球化提高，將限縮一國政策空間及政策目標可達成範圍；「三難困境」實際上應為「全球化提高」與「國家政策空間降低」之「兩難問題」。

根據Palley的理論，全球化與國家政策空間的交互關係



Palley 亦認為，全球化除限縮國家政策空間外，亦會扭轉國家政策空間及組合¹。此外，全球化將帶來政策鎖定(policy lock-in)效果，即一國政經結構受全球化發展而定型，致逆轉或取消原政策的代價高昂。例如，企業在全球化過程中已投入大量成本，如重新布局、建廠等所費不貲，將傾向說服政府留在全球化體系。為了解決全球化造成之外部性(如氣候變遷)和逐底競爭(race-to-the bottom)問題²，有賴主要經濟體透過國際政策協調(如國際締約)，來制定基本規範。

(3)面對全球化帶來的問題，近年美、中均重新調整全球化的腳步，祭出不同因應政策

¹ 例如，當一國追求超全球化時，其強調解除市場管制，反對政府干預，主張資本完全自由移動，此政策將不利該國國內勞工權益及部分產業，進而可能引發國內政治動盪和不穩定，及影響其政策走向。另當一國著重保障國內勞工及產業時，其政策則較傾向政府管制、提倡社會福利，以及反對貿易自由開放；使得該國在加入全球化體系，其各項開放市場之措施將相對謹慎。

² 逐底競爭係指各國政府為吸引外資，常競相降低稅率、工資、勞動條件、環境保護標準，以減輕投資者的經濟負擔、極大化商業利潤。如此會侵蝕既有勞動市場和金融市場之規範，並損害公司治理和社會福利。

美國由於製造業就業機會流失、對中貿易逆差擴大及貧富不均擴大等問題，歐巴馬總統力倡製造業回流美國，川普更採行具保護主義色彩措施，引發美中貿易衝突。當前為加強經濟、國家、能源與氣候等各方面安全，「拜登經濟學」(Bidenomics)支持針對性投資，美國改變過去大力支持自由貿易的態度，漸轉向重視國內產業政策；此除反映「全球化提高」與「國家政策空間降低」之兩難問題外，亦陷入兩強相爭的「修昔底德陷阱」(Thucydides's Trap)³。近來美國與若干西方民主國家結盟，以「降依賴、去風險」的倡議，力求與中國大陸抗衡。

中國大陸方面，2011 年後調整經濟發展路線，推行轉向內需的「再平衡」經濟結構改革，2015 年進一步訴求躋升製造業強國的「中國製造 2025」。伴隨全球化發展，資本主義向前推進，恐與中國大陸體制產生衝突；為避免民營陸企(尤其是科技巨擘)在全球化發展中日漸壯大，中國大陸除強化產業監管外，並強調「反壟斷」、促進「共同富裕」，加強對民營企業的整治等。



二、全球金融危機後，全球化減速，重塑各國貿易及投資結構

(一)全球供應鏈分流、朝在地化發展，對外直接投資趨於零碎化

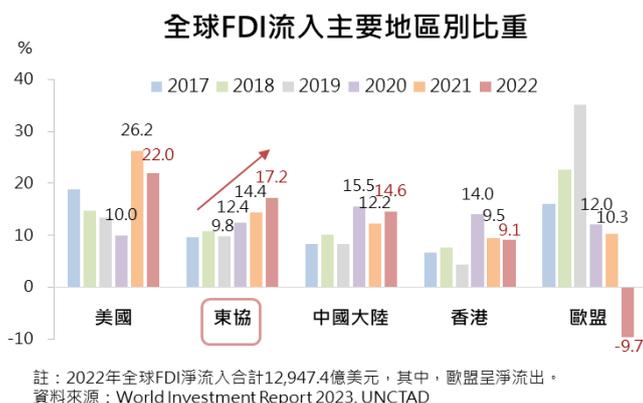
當前各國貿易及對外直接投資(FDI)的對外連結程度仍高，惟增速緩慢。全球實質商品及服務輸出入對 GDP 比率由 2018 年之 62.3% 緩升為 2022 年之 62.9%，全球 FDI 存量對 GDP 比率亦由 2018 年之 43.4% 緩升為 2022 年之 44.5%。

此外，隨全球供應鏈分流，2018 年後，各國高科技產品在地化生產更明顯。2018~2021 年全球電子產品產出年增率 8.7%，高於其進口年增率 7.2%；此與 1998~2008 年全球快速發展時期，電子產品進口年增率 8.7%，明顯大於產出

³「修昔底德陷阱」係指新崛起的大國必然要挑戰現存大國，而現存大國亦勢將回應這種威脅，讓戰爭不可避免；過去 500 年中，新崛起的強權挑戰舊強權的實例共有 16 次，其中的 12 次是訴諸兵戎，兩敗俱傷，僅 4 次以和平告終。見 Allison, Graham (2017), *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides's Trap?*, Mariner Books.

年增率 5.5%，形成對比。

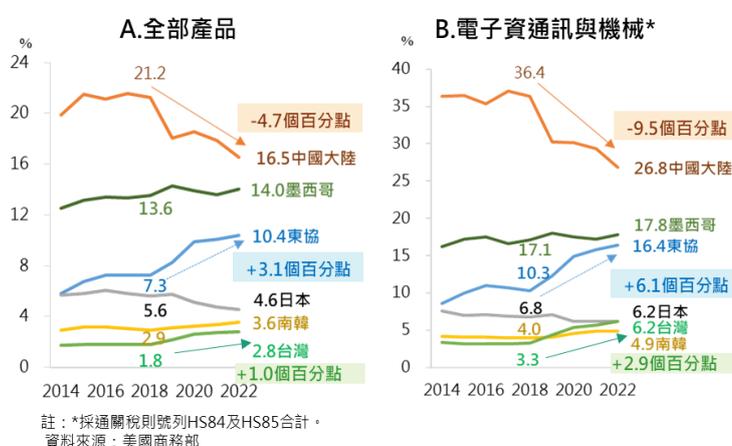
2018 年起，隨歐美限制企業對中國大陸關鍵經濟領域的投資及出口，加以中國大陸經營環境惡化，全球 FDI 趨於零碎化；全球對中國大陸的投資趨緩(對中國大陸半導體產業投資的減緩程度最為明顯)，而在美中爭端下，東協同時為中國大陸產業整合及美國策略聯盟的夥伴，則吸引全球 FDI 的青睞。



(二)伴隨全球供應鏈重組，美國與中國大陸彼此的貿易依賴程度下降，對東協的貿易往來則升溫

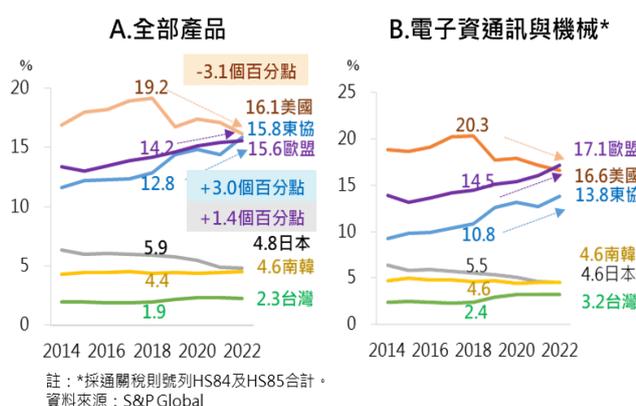
2022 年美國自中國大陸進口比重為 16.5%，較 2018 年下降 4.7 個百分點；同期間，自東協進口比重上升 3.1 個百分點。電子資通訊與機械產品為美中科技角力焦點，中國大陸在美國市場該類產品比重下降尤其明顯。

美國自主要國家進口比重



2022 年中國大陸對美國出口比重 16.1%，較 2018 年下降 3.1 個百分點；同期間，對東協出口比重上升 3.0 個百分點。此現象在電子資通訊與機械產品尤然。

中國大陸出口至主要市場之比重



三、我國廠商因應變局，多元生產布局，強化供應鏈韌性

(一)順應供應鏈重組，台廠進行全球產能調整，擴大在台及東協產能，並為因應美中衝突，在中國大陸產能則增加供應當地內需比重

2018 年以來，台灣對外直接投資中，投資於東協比重多呈增加，2023 年上半年比重 18.1%，超過在中國大陸投資比重 17.6%。另根據調查，有進行產線跨國移轉之外銷廠商，2020 至 2022 年移出產線的地區，主要為中國大陸(家數占比 81.2%)；擴充及新設產線的地區，分別以台灣及東協為主(各占 60.8%、64.3%)。

隨台商多元生產布局，國內廠商外銷訂單中，在中國大陸生產比重下降(2022 年與 2018 年相較，下降 7.7 個百分點)，而在東協及印度、台灣、歐美生產比重上升(各上升 3.3、2.5 及 2.2 個百分點)，反映台廠供應鏈移轉之效應。



美中對立下，台廠在中國大陸產能，採取「在陸生產，銷售大陸」(In China, for China)策略，擴增銷售當地的比重(2022 年升至 27.2%)，而降低再出口至美國之比重(2022 年比重降至 23.5%，較 2018 年下降 3.4 個百分點)。

(二)隨著半導體成為戰略物資，美、日、歐等主要國家拉攏台廠前往設廠；台灣半導體大廠多元布局，降低國際客戶對供應鏈中斷風險的疑慮

半導體涉及科技發展、經濟成長及國安等廣泛層面，已成為各國戰略物資，主要國家相繼以國家政策促進半導體自主化，爭取全球資金至境內設廠投資。鑒於全球 10 奈米以下先進晶片製造集中在台灣，美、日、歐等國為確保供應鏈安全，拉攏台灣半導體大廠前往設廠。

四、隨我國廠商多元布局，其對外直接投資與三角貿易跨境資金的地區別流向也出現變化

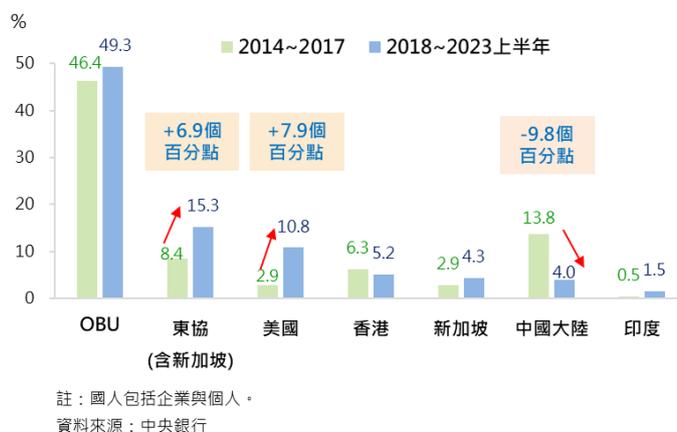
我國廠商持續強化海內外營運布局，並靈活運用外匯指定銀行(DBU)及國際金融業務分行(OBU)帳戶進行跨境資金調度。觀察國人透過銀行匯款地區別資料(金流資料)的變化，亦可反映出近年我國廠商供應鏈移轉的變化。近年伴隨供應鏈布局的調整，我國廠商金流的變化，主要呈現在：

(一)對外直接投資項目：隨台廠增加對東協與美國投資、減少對中國大陸投資，國人對東協與美國之直接投資淨匯出比重增加，對中國大陸直接投資淨匯出比重則減少

國人透過 DBU 對外直接投資淨匯出中，近年對東協及美國比重增加(與 2014 至 2017 年相比，2018 至 2023 年上半年分別上升 6.9 及 7.9 個百分點)、對中國大陸比重則下降(9.8 個百分點)，反映出台廠全球布局地點的消長。

至於國人對外直接投資淨匯出款中，對 OBU 的比重最大(2018 至 2023 年上半年的比重達 49.3%)，主因我國企業多以其集團之免稅天堂註冊公司名義對第三地投資，並利用 OBU 帳戶具資料隱密、合法節稅、資金靈活調度及業務操作便利之優勢進行資金調度。

國人透過DBU對外直接投資淨匯出之主要地區比重



(二)三角貿易項目：隨台廠擴大在東協的產能，逐漸增加「台灣接单、東協生產、外銷美國」三角貿易營運，國人對東協與新加坡之三角貿易匯出款比重上升

近年國人對東協的三角貿易貨款匯出款比重增加(與 2014 至 2017 年相比，2018 至 2023 年上半年上升 4.9 個百分點)，主因近年新興科技應用及疫情推升全球資通與視聽產品的需求，且東協係我國資通與視聽產品外銷廠商的主要生產基地之一⁴。

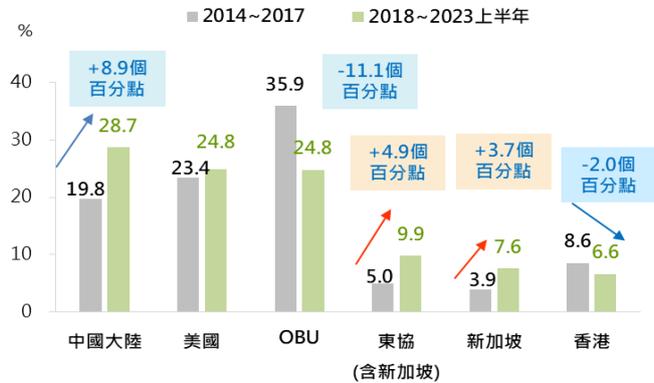
其中，國人對新加坡三角貿易匯出款比重上升(與 2014 至 2017 年相比，2018

⁴ 2022 年我國資通與視聽產品外銷接单在東協生產比重 5%。

至 2023 年上半年上升 3.7 個百分點)，此反映新加坡的地緣優勢，在全球供應鏈擴大布局東協及南亞之際，亦擴大新加坡國際營運及金融中心的經濟腹地。

而近年雖我國廠商減少對中國大陸產能布局，但國人對中國大陸的三角貿易匯出款比重居高且仍增加。主要係因中國大陸仍係我國最大的海外投資地，以及資通與視聽產品外銷廠商的最主要生產基地⁵；另國人透過 OBU 及香港支付三角貿易貨款，可能有部分改由 DBU 直接匯至中國大陸⁶。

國人透過DBU匯出三角貿易貨款之主要地區比重



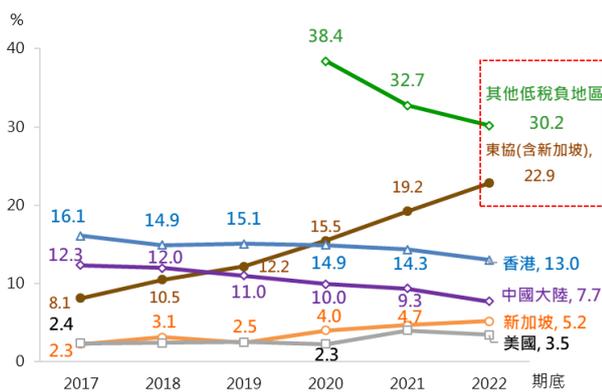
資料來源：中央銀行

五、隨台商擴大東協布局，我國銀行與東協國家之資金往來更密切

(一)隨台商增加在東協布局，國內銀行對東協地區客戶的放款及存款比重均明顯成長，反映其提供資金協助台商海外投資營運

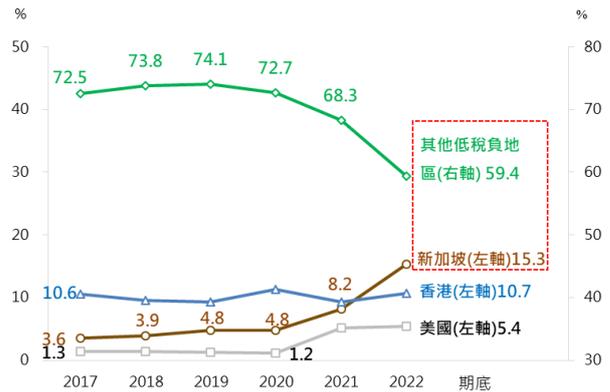
國內銀行(含 DBU 及 OBU)對東協地區客戶(主要為布局東協之台商)放款比重由 2017 年底的 8.1%，大增至 2022 年底的 22.9%，反映國內銀行提供資金協助台商海外投資營運。

國內銀行對境外主要地區客戶之放款比重變化



註：國內銀行包含DBU及OBU(不含海外分行)。資料來源：BIS

OBU境外客戶存款占比變化



資料來源：中央銀行

⁵ 2022 年我國資通與視聽產品外銷接單在中國大陸生產比重達 72%。

⁶ DBU 與中國大陸外匯業務已持續放寬並可直接通匯，過去間接透過集團企業設立於低稅負地區轉單公司之 OBU 帳戶或經由香港匯出貨款的需求降低。此外，國際反避稅趨勢下，部分企業簡化集團組織及金流架構，減少透過 OBU 帳戶匯付。

而隨海外台商將註冊地向新加坡挪移⁷，OBU 來自新加坡客戶存款的比重由 2017 年底的 3.6% 增至 2022 年底的 15.3%；同期間，自其他低稅負地區客戶的存款比重則由 72.5% 降至 59.4%。

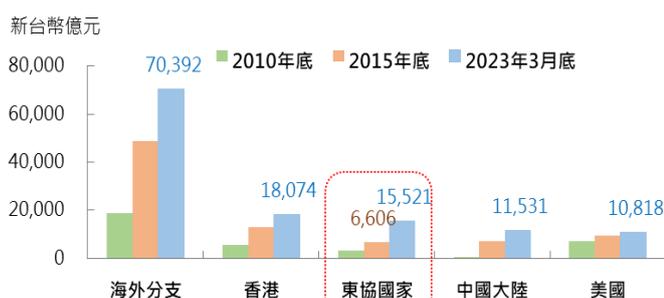
(二) 本國銀行隨台商增加東協分支機構據點，擴大經濟腹地，提高營運量能與獲利

東協國家為近年本國銀行海外布局之重點地區。2023 年 3 月底，本國銀行共設立 174 家海外分支機構，以東協(51 家)最多，較 2015 年增加 12 家；其次為中國大陸(30 家)、美國(27 家)及香港(20 家)。東協國家分支機構之資產規模亦快速成長，2023 年 3 月底達 1.55 兆元；僅次於香港分支機構之 1.81 兆元，已高於中國大陸分支機構之 1.15 兆元。

隨據點及業務擴增，東協國家分支機構獲利明顯擴大。2022 年獲利達 147 億元新高，占海外獲利之 25.8%，僅次於香港分支機構 215 億元，也高於中國大陸分支機構之 55 億元。東協國家中，近兩年新加坡分行獲利大幅成長，2022 年獲利創 56 億元之歷史新高，占海外獲利之 9.8%。

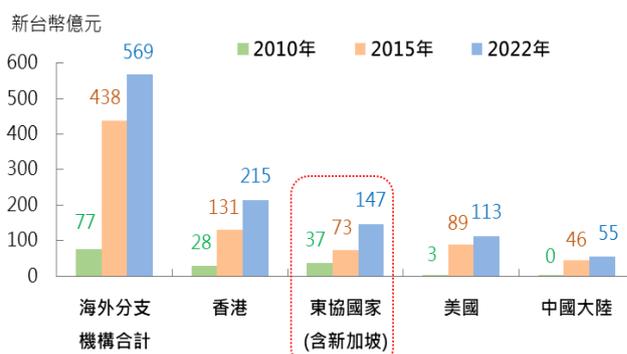
東協國家分支機構之資產規模及獲利均已超過中國大陸分支機構，僅次於香港，反映本國銀行跟隨台商轉進東協布局，提高整體營運量能與獲利。

本國銀行海外分支機構資產前4大地區



資料來源：中央銀行

海外分支機構獲利前4大地區



資料來源：中央銀行

六、結語

面對近年美中衝突，全球化發展新變局，我國企業藉由產線重新布局(relocation)至東協國家等海外據點，不僅使對外直接投資與商品貿易等物流發

⁷ OBU 帳戶多為我國企業境外註冊之子公司或境外關係企業所開立。海外台商將註冊地向新加坡挪移的可能原因：(1) 受到近年免稅天堂施行實質經濟法案影響。(2) 因應產業供應鏈調整契機，尤其新加坡政府祭出多項投資及租稅優惠措施。(3) 反送中事件可能降低香港對台商的吸引力。

生變化，亦帶動廠商對外直接投資與三角貿易跨境資金地區別流向出現變化；而隨台廠供應鏈的多元分流布局，一方面，擴大了台灣的經濟腹地，另一方面，也降低過去高度集中在中國大陸投資生產的現象。

就金融業而言，台灣不同於香港及新加坡等金融中心，均有明確的經濟腹地(分別為中國大陸、東協)，支撐其金融服務業朝集中式中心發展。長期以來，台灣的經濟發展係以台灣廠商在國內或全球布局為主，經濟腹地較為分散。而隨台商擴大東協布局，我國銀行與東協國家資金往來更密切，等同擴大金融服務業的經濟腹地，提供其發展的新契機。

台灣為小型開放經濟體，與全球經濟整合的程度甚深，過去積極參與全球貿易更協助我國躍升為高所得國家。近年全球化發展步調調整，對於台灣經濟前景具有重大意涵，以下幾點值得我們持續關注：

- (一)主流經濟學觀點偏重全球化帶來互利互惠的總體面經濟效益，卻忽略全球化有贏家、亦有輸家的個體面分配不均問題，亦忽略全球化恐限縮國家政策空間，可能引發政經不穩定。全球化宜為有限度、有智慧的全球化；為避免形成超全球化並緩和全球化造成之外部性和逐底競爭問題，主要經濟體宜透過國際政策協調來制定全球化之基本規範。
- (二)在地緣政治風險及全球供應鏈重組變局下，為我國企業帶來新發展機會，其以投資與貿易地區分流因應，不但提升台灣的生產韌性，並使台灣的經貿發展更趨平衡；惟企業也面臨諸多挑戰。企業亟需妥適應變，並搭配政府政策的支持與協助，讓台灣繼續保持競爭優勢，確立不可取代的地位。
- (三)金融業順應供應鏈重組及多元布局，擴大經濟腹地規模，並協助台商籌資，增進金融服務量能。
 - 1.積極引導台商資金及外資投資進行國內實質投資，擴大金融業的國內業務量能：此除可帶動國內生產力及薪資提升，促進就業及經濟成長外，亦可擴大支撐金融業業務能量。
 - 2.提升金融業的國際化程度，擴大海外業務量能：金融業可配合廠商布局調整及新南向政策，將金融服務帶往各國，擴大經濟腹地；透過 DBU 與 OBU 相輔相成，發展為台商貿易結算及資金調度中心。
 - 3.新台幣匯率穩定是金融正常運作之基石，對國內製造業營運至關重要，對金融

業穩定發展，亦屬不可或缺的重要因素。以亞洲金融中心的香港及新加坡為例，兩者皆採行維持本幣穩定之匯率制度。

(四)美中爭端使台灣對美國貿易順差擴大，宜持續關注其發展，並避免成為美國貿易制裁對象。