

# 黯淡的珍珠：2022年斯里蘭卡 經濟危機剖析

陳秉達\*

## 深陷危機的斯里蘭卡

斯里蘭卡素有印度洋珍珠的美譽。在長達 26 年的內戰結束後，斯里蘭卡經濟開始高速成長，平均 GDP 成長率約為 5%、平均外國投資淨流入每年有 9.5 億，是潛力十足的開發中國家。然而，經濟前景看好的斯國卻在 2022 年 4 月爆發獨立以來最嚴重的經濟危機。從年初開始，斯國國際收支帳惡化，政府外匯不足，導致糧食、日用品、醫藥、燃油進口下降，危機最糟的時候外匯存底不足 5 千萬美元，所剩外匯僅能支應三天的全國進口量。政府宣布緊急狀態，祭出嚴格的配給措施，民眾在加油站與商店前徹夜排隊取得燃油與日用品。能源缺乏造成經濟活動被迫停擺，引發大量失業，商店也因為沒有貨品而暫時停業。斯里蘭卡盧比貶值 32%，使政府更難取得外匯，財政壓力使斯國宣布無力償還外幣債務，不久後就開始拒付債券利息，隨後便債務違約，由於物資與能源短缺，物價急速推高，通膨在短短四個月內達到 60%。

\* 作者為國立政治大學外交學系副教授兼戰略與國際事務碩士在職專班執行長。

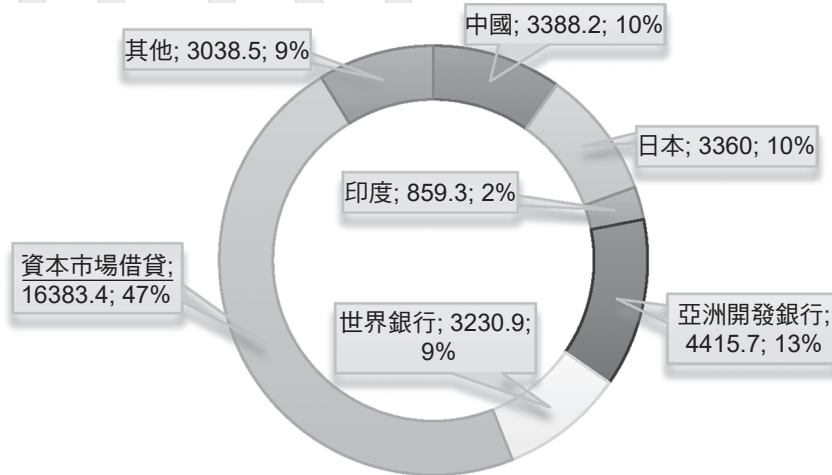
doi: 10.30382/SSA.202208\_(175).0002

人民怨聲載道，各地陸續有民眾與軍警衝突的事件，首都可倫坡開始出現反政府示威活動，迫使總理馬欣達·拉賈帕克薩 (Mahinda Rajapaksa) 在五月初宣布下台，接替的拉尼爾·威克瑞米辛赫 (Ranil Wickremasinghe) 是政壇老將，但他也無力扭轉敗壞的經濟情勢。抗議民眾最終湧入總統的私人宅邸，也佔領了總理官邸。在大規模抗爭的壓力下，斯國總統戈塔巴雅·拉賈帕克薩 (Gotabaya Rajapaksa) 棄職前往新加坡，隨後透過信件向議會辭職。斯里蘭卡議會推選威克瑞米辛赫繼任總統，試圖扭轉局勢。

## 經濟惡化造成的債務危機

斯里蘭卡何以從穩健的經濟成長突然陷入危機？許多人第一印象是巨額外債，這種印象來自 2017 年印度智庫學者 Brahma Chellaney 發表的「債務陷阱」。Chellaney 認為中國藉由一帶一路計畫大量向外借貸，再以債權為要脅，干涉借貸國的政策或換取重要戰略資源。正好當年底，斯里蘭卡就將漢班托塔港租借給中國 99 年，斯里蘭卡的債務問題也就常成為討論的焦點。

斯里蘭卡的債務來自長年的大量借貸，過去十年斯里蘭卡的債務成長將近三倍，2017 年的時候已經逼近 500 億美元，佔 80%GDP，到了 2020 年總債務更超過當年 GDP。其中最大的債務來源是斯國發行的外幣債券，總額將近 164 億美元，佔所有債務將近一半，約有 36% 是以歐元發行。而外國政府的份額不到總債務的三分之一，中國與日本各佔斯國債務的 10%，印度約 2%，亞洲開發銀行是最大的債主，佔 13%，另外世界銀行約佔 9%。



資料來源：斯里蘭卡財政部外部資源處 (Department of External Resources) 2021 年統計數據，<https://tinyurl.com/y7tt8s4t>

圖一、斯里蘭卡外債來源一覽 (百萬美元，2021.4)

確實，不負責任的過度借貸早已使斯里蘭卡的債務陷入無法永續 (unsustainable) 的困境，政府不斷借新還舊，卻從未邀集債權人共商長期的解決方案。由於外債必須用外匯存底償還，斯里蘭卡本來就不是外匯充裕的國家，央行外匯收入不豐，一旦外部衝擊影響經濟成長、經濟前景看壞時，斯里蘭卡很快就會面臨外匯不足的困境。

因此斯國的危機本質上是經濟衰退引發的一連串問題，經濟表現不佳，連帶影響政府支出以及還債能力，經濟惡化在先，債務問題其實是果，同時政府卻拿不出有效的措施，市場預測悲觀導致信心不足，評等機構紛紛調降斯國的信用評等，進一步惡化匯率與外匯存底，使債務更加沉重，成為惡性循環。

斯國民眾認為危機是政府的失職造成，因此他們抗議

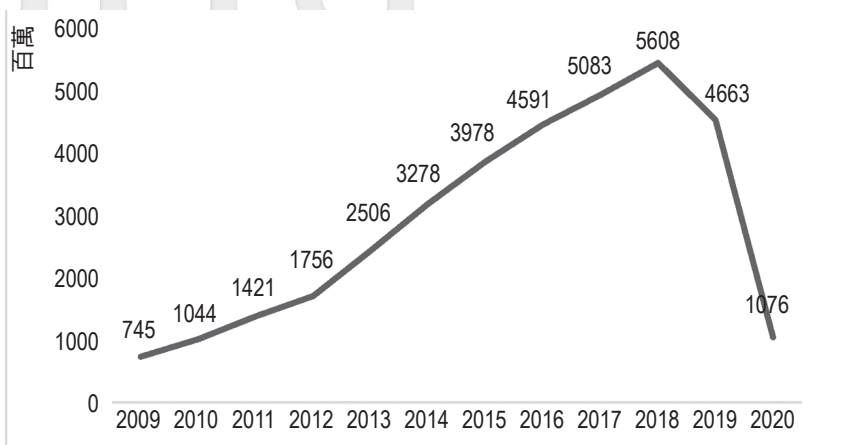
的對象不是外國債權人而是政府，抗議者標語寫著 GOTA-GOGAMA，意為「戈塔巴雅回家去」，馬欣達將經濟衰退歸咎於新冠疫情，戈塔巴雅流亡後也宣稱疫情為主因，而政府已盡一切努力挽救。然而雖然疫情帶來不利的因素，政府糟糕的施政也是重要成因，整體而言，斯國危機可歸咎於主要外匯來源銳減、政策錯誤導致政府財政透支、以及家族專權下政府反應能力不足。以下將依序說明。

### 一、重創的觀光業與僑匯

疫情對斯國經濟衝擊中最顯著的就是觀光業。觀光業產業是斯里蘭卡成長最快速的產業，內戰結束後觀光收入大幅增加，旅客數成長五倍。觀光業收入佔 GDP 約 12%，是斯里蘭卡第三大外匯來源。<sup>1</sup> 過去十年間儼然是帶動斯里蘭卡經濟成長的火車頭。但在新冠疫情爆發之前，2019 年 4 月的復活節恐怖攻擊就已經重創了觀光業，當天可倫坡市區先後發生 8 場爆炸，各國隨即對斯國發布旅遊警示，當年的觀光客人數就下降 18%。緊接新冠疫情來臨，斯里蘭卡宣布了入境檢測與隔離措施，直到 2021 年 1 月才完全鬆綁。這使的觀光業產值降回十年前的水準。

印度是最大的旅客來源國，最高曾有約 42 萬人來訪，占總遊客數 18%，但疫情使得 2020 年印度遊客數掉到了 9 萬人，而且大多數是 3 月斯里蘭卡出現新冠案例之前入境的。原本斯里蘭卡盼望觀光業在 2021 年復甦，政府也做好迎來觀光客的準備，但 4 月印度疫情大爆發，印度觀光客大減。政府祭出各種鼓勵觀光的措施，但 2021 年印度觀光客僅剩 5

<sup>1</sup> 做為參考，以觀光聞名的泰國，其觀光產業約佔 GDP 的 18%。



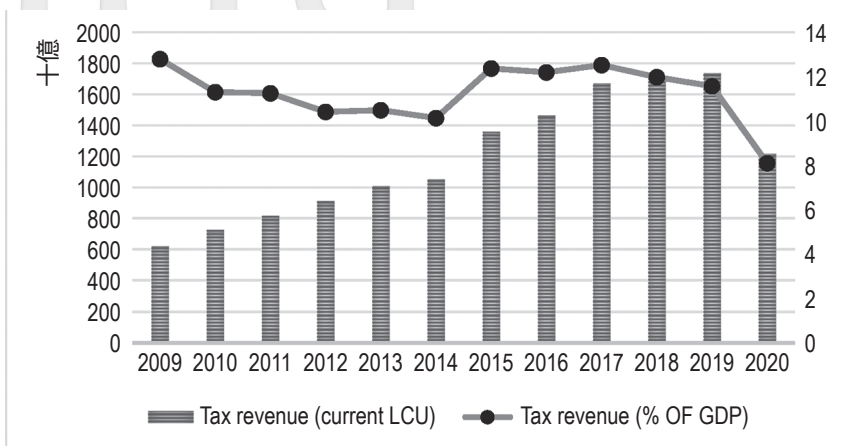
資料來源：世界銀行

圖二、斯里蘭卡旅遊外匯收入

萬人，總觀光人數也降到 19 萬，觀光業受創嚴重可見一斑。

另一個大受疫情影響的就是斯里蘭卡的僑匯，僑匯多年來一直維持在 70 億美元左右，佔斯國 GDP 約 9%。匯款來自旅居中東、印度等地的勞工，這些移工為斯里蘭卡帶來珍貴的外匯。而疫情使各國封鎖邊境，移工無法前往外國，2021 年的僑匯便減少 12%。儘管經濟危機使越來越多人民離開斯國尋找工作，2022 年的僑匯仍然比 2021 少了一半。

在短短兩年之間，觀光產業與僑匯大幅萎縮，對於斯里蘭卡原已偏低的外匯存底來說是雪上加霜。政府其實一直試圖復甦觀光業與僑匯，並非毫無作為，斯里蘭卡政府是少數在疫情期間鬆綁旅客隔離與檢驗要求的國家，目的就是為了吸引觀光客。隨著經濟危機加劇，政府更積極地復甦觀光業，維持機場、旅館等設施正常運作，透過外交管道遊說外國對斯里蘭卡放寬旅遊管制、舉辦大型活動等。隨著各國邊境解封，斯國可望改善觀光業與僑匯收入，本來在危機爆發前，



資料來源：世界銀行

圖三、稅收及佔 GDP 百分比

外國遊客數量有顯著回溫，但經濟危機爆發使觀光業運作大受影響，讓復甦又蒙上陰影。

## 二、錯誤的經濟政策

拉賈帕克薩政府有兩項經濟政策被認為是造成經濟衰退的主因，這些政策與疫情無關。首先，斯國政府在 2019 年底實施大規模減稅，減稅是由於拉賈帕克薩要兌現總統選舉期間的承諾，各項稅率都獲得減免，其中最顯著的是消費稅 (VAT) 從 15% 降到 8%，這是政府最主要的財源之一，其他至少有七項稅目完全免除。減稅之目的原本應為擴大稅基，有利進出口，但減稅幅度顯然太大，隔年稅收就急遽下降 30%，降至 2015 年的水準，即使 GDP 在 2020 沒有明顯下滑，稅收佔 GDP 百分比卻下降 3 個百分點，隔年又持續下滑，稅收下降的幅度比 GDP 下降幅度大的多，顯然減稅只讓政府收

airiti  
入銳減。

更糟糕的是，斯國財政紀律不佳，經常在重要選舉時大幅增加支出，宣布減稅不久後，疫情開始在各國蔓延，經濟前景對斯國越來越不利，斯國的稅務局都曾提出警告，但政府沒有採取任何措施。政府又以疫情為由不斷增加支出，財政問題其實在 2021 年就已經浮現。<sup>2</sup>一直到經濟危機開始後，斯國政府才扭轉政策。將消費稅調回 12%。

另一項錯誤的經濟政策是政府在 2021 年 4 月宣布全面禁止化學肥料與殺蟲劑，政府宣稱此舉是為了推行生態農業，使用有機肥，減少對環境影響並建立永續農業，可解決農民健康問題，並且可以減輕政府進口化學肥的財政支出。政府立意良善，但農民對突來的禁令毫無準備。農業佔斯國 8% 的 GDP，大約有三成人口都投入農業，大多數農民不知道如何使用有機肥，政府也沒有漸進式地廢除化學肥，而是一次禁絕。禁令使農產量銳減，稻米產量下降了 30%，蔬菜水果產量也下降。

由於農民的反彈，這項禁令在 2021 年底被廢除，但是傷害已經造成，斯國在短短半年間成為農業淨輸入國，進口糧食的費用比斯國原本用於購買化學肥的金額還要多。在外匯不足的情況下，斯國更難進口化學肥。而產量下降也讓許多農夫決定棄耕，使 2022 年的糧食生產難以滿足需求，為此，威克瑞米辛赫宣布未來三個月每周多休一天假，鼓勵所有公務員利用假期投入農業生產，政府也免除了部分貸款來減輕農民負擔，然而短期內斯國農業要恢復生產仍有困難。

<sup>2</sup> 政府收支帳在 2021 年高達 GDP 的 -11.1%。2016 年的數字僅為一半。參見 Central Bank of Sri Lanka, “Annual Report 2021 (Volume I)” (Colombo: Central Bank of Sri Lanka, April 16, 2022), Figure 6.2.

### 三、家族專權造成治理不善

斯里蘭卡還有一些結構性問題促成經濟危機，家族政治傳統是造成危機的重要背景，拉賈帕克薩家族長年獨攬斯國政府，自從馬欣達擔任總統以來，他逐步建立以他為中心的權力結構，拉賈帕克薩家族盤據政府各項重要職位，他的弟弟巴席爾(Basil)擔任財政部長、而另一位哥哥查穆爾(Chamal)曾任議會發言人與灌溉部長。掌握政權為家族帶來政治庇護與利益，比如巴席爾暱稱為 Mr. 10%，因為他擔任馬哈威利河開發部長時，對每一項開發計畫都要求百分之十回扣，他的貪腐行為一直到馬欣達下台才被追究。而戈塔巴雅是軍人出身，在內戰期間疑有違反人權的紀錄，戰後也被控訴以暴力要脅反對馬欣達的政治抗議者，但相關調查在馬欣達的阻擾下從未展開。在拉賈帕克薩兄弟主政下，重要職位常常作為政治酬庸以維護家族權力或取得政治盟友，所以儘管經濟穩健成長，國家治理的成效不彰，貪腐也很嚴重。

政府缺乏監督也是無法糾正錯誤政策的原因，內戰結束以來，僧伽羅佛教國族主義的政黨屢屢在選戰中獲勝，議會由相同性質的政黨們所把持，拉賈帕克薩領導的斯里蘭卡人民前線(SLPP)在議會就佔六成五。因此斯里蘭卡缺乏有效的反對黨，即便政府提出不佳的政策，批評的聲浪也無法制衡執政黨。

最後，拉賈帕克薩政府處理危機的方式，使斯國走上最糟的情況，一般而言，當經濟出現危機、貨幣貶值、政府外匯不足的時候，各國首先就會向IMF求援，但斯國政府不斷以新的小額貸款進口燃料與食物，卻沒有釜底抽薪的改革措施，一直到3月中才願意尋求IMF協助。同時經濟進一步惡化，處境越艱難，IMF與各國的紓困的態度就越有所保留，



使得斯國與 IMF 或其他國家的談判困難重重。

## 危機對南亞區域政治的影響

### 一、中印戰略競逐加劇

斯里蘭卡這場經濟危機牽動區域大國政治，原因在於中印長年在斯里蘭卡明爭暗鬥。基於地緣，斯里蘭卡與印度關係非常深。不過斯里蘭卡一直對印度的政經影響力多加提防，並與中國發展關係作為抗衡印度的棋子。自馬欣達擔任總統開始，中國與斯里蘭卡的關係變得十分密切。漢班托塔地區是拉賈帕克薩家族的故鄉，由於開發風險太大，包括印度在內的各國無意投資，最後中國願意以高於市場利率提供貸款，促成日後中國在斯里蘭卡的大量投資，當一帶一路計畫發布後，這些原本就存在的建設計劃就被劃入，累積投資金額約 120 億，雖然這個數字還不到中巴經濟走廊的五分之一，但足以讓中國成為斯國最重要的經濟發展與貿易夥伴。

在此次經濟危機中，中國援助斯里蘭卡反而較為保守，兩國央行簽有 15 億美元的貨幣交換協議，根據協議，斯國央行必須保有一定數額的外匯存底才能動用，危機開始後，斯國希望中國將信用額度轉為貸款以便直接動用，卻遭北京拒絕。北京僅願意提供新貸款，並且援助斯國食物以及醫療物資。至八月為止，中國提供斯國約 7 千 4 百萬美元的援助，可謂杯水車薪。中國駐斯里蘭卡大使戚振宏曾批評斯里蘭卡向 IMF 求援的決定，並且宣稱曾殖民斯里蘭卡的國家需負起責任，引起一陣熱議。

反觀印度在此次危機中對斯里蘭卡伸出最多援手，印度陸續提供貸款、信用額度、以及貨幣交換讓斯里蘭卡直接取

得外匯，前後總額將近 38 億美元。印度也提供食物、藥品以及燃料給斯里蘭卡救急。更提供了尿素給斯國製成肥料，希望能增加農業生產。也許是印度的及時雨讓斯國政府與人民對印度改觀，五月時北京的政策開始轉向，接連釋出願意協助斯里蘭卡並與 IMF 配合的聲明。斯里蘭卡也向中國提出 40 億美元借款的需求，但雙方協商數月至今未有結果。

債務重組是另一個斯國需要向中印求援的問題，而依據 IMF 慣例，所有債權人都必須同意債務重組，紓困方案才得以施行，北京對於借款態度保守，據信是因為這些借款會因債務重組而蒙受損失。然而印度不僅同意參與債務重組，更說服另一個主要債主日本承諾參與，這對斯國來說幫助很大。日本是巴黎俱樂部成員，所以債務協商有規範可循，而印度和中國需要分別協商減債。中國是否參與是關鍵，不過中國最近與贊比亞進行債務重組，北京也參加 G20 所設立的債務暫緩償還倡議 (Debt Service Suspension Initiative, DSSI)，中方也表達願意與斯國協商，因此前景尚稱樂觀。

## 二、一帶一路放款減緩

斯國的危機對於南亞以及開發中國家來說都是一記警鐘，2008 年金融海嘯以來，全球經濟穩健成長，開發中國家莫不藉此機會向開發銀行與資本市場借款，加上中國推動一帶一路，使各種建設計畫得以推行。疫情開始後，開發中國家為了挽救經濟，更積極向各開發銀行借貸，然而疫情持續了兩年之久，部份國家已經無法承受。俄烏戰爭爆發造成的能源與糧食價格不穩定，進一步加重各國負擔，經濟危機在各國醞釀。

許多國家都可能因為經濟衰退而陷入債務危機，比如已

有多次倒債紀錄的阿根廷，非洲的突尼西亞、迦納、莫三比克、衣索比亞、亞洲的巴基斯坦、孟加拉、寮國等。斯里蘭卡是最早爆發危機的國家，尚未爆發危機的國家可能只是仰賴國內經濟成長，2021年巴基斯坦就曾傳出可能有債務危機，但是巴國透過IMF借款以及疫情後的反彈成長，暫時避免危機。斯里蘭卡的案例清楚顯示向開發中國家借貸風險相對高，北京已認識到不僅無法強制要求開發中國家還款，還可能必須承受大額損失。儘管北京未承認政策改變，目前一帶一路的借款已經明顯放緩，中國也宣布要朝向減排的永續方針，一帶一路將不會再興建火力發電廠。按此發展，中國將明顯縮減在南亞的投資，也會避免再向斯里蘭卡、巴基斯坦、孟加拉、尼泊爾等國進行大規模基礎建設。

## 未來展望與政策建議

斯里蘭卡與IMF的協商在9月初達成初步結果，IMF將在未來四年內提供29億美元，斯里蘭卡則需要進行一系列結構性經濟改革。值得慶幸的是，危機並未引發更嚴重的社會動盪，雖然物價飛漲造成民怨四起，卻沒有釀成大規模暴力衝突，泰米爾族群也未藉政府虛弱之際再次武裝反抗，這顯示斯里蘭卡已走出內戰陰霾，社會擁有穩固的根基，一旦IMF以及其他國家的紓困資金抵達，政府財政狀況逐漸改善，加上債務若能順利重組，斯國經濟可望恢復。

斯里蘭卡經濟危機對我國而言有提醒的作用，斯國，政府一連串錯誤政策其實都是為了經濟發展以及產業升級，然而思慮欠周，發生問題又未亡羊補牢，為政府施政立下了負面的示範。我國同樣面臨推動永續能源、產業減排、金融數

位轉型、以及農漁產品開拓國外市場等挑戰，同時，囿於政治現實，一旦發生國際收支危機，我國無法從IMF取得資金。有鑑於此，我政府應在施政上把握以下原則：

- 一、恪守財政紀律，審慎評量影響稅收的經濟發展政策。積極管控債務，當出現無法永續管理跡象時，應立即尋求債務協商或信用借款。政府進行大型公共建設時應做審慎評估，避免肉桶政治造成資源浪費。
- 二、循序漸進推動法規改革與產業升級，避免突然的結構性變革造成產業崩潰，產業升級需要政府周邊機關輔導，特別是產業的數位轉型。
- 三、政府須確保央行專業性與獨立性，發揮央行調整經濟與對抗通膨的職責。央行則適時管控匯率，保留充足的外匯存底，但應避免過度操控匯率，以免對仰賴進口的產業不利。

另一方面，由於斯國與臺灣的外交關係並不深厚，臺灣能在此次危機中扮演的角色並不大，比較可行的做法是透過印度、日本進行多邊合作，間接改善斯里蘭卡經濟危機。與斯國的交往不應以高階官方交流為目標，而是透過技術官僚以及民間交流，建立斯國對臺友好形象。具體而言可考慮以下方案：

- 一、透過官方管道，與印度或日本聯繫，加入兩國對斯里蘭卡的援助，或由印日兩國代為給予援助。舉凡貸款或民生物資、燃料都可為援助範圍。
- 二、透過民間組織的力量捐贈人道救援物資予斯里蘭卡，部分非政府組織在斯國有援助計畫，可借助他們的聯絡管道，亦可由臺灣海外援助發展聯盟出面統籌。
- 三、邀請斯里蘭卡技術官僚共同參與全球合作暨訓練架構

(GCTF)舉辦的講座及訓練，建立與南亞國家的夥伴關係，較理想的做法是一併邀請南亞各國的技術官僚，並邀請日本參與。

最後，斯國的經濟危機雖不至於影響我國，但是我國應正視其背後隱含的風險，許多開發中國家正面臨疫情後經濟衰退的威脅，可能引發全球性的經濟衰退，或由債務危機引發系統性金融危機，臺灣應要求金融機構管控相關風險，並且對疫後可能出現的失業率上升、通膨、經濟衰退預先做出因應方案。