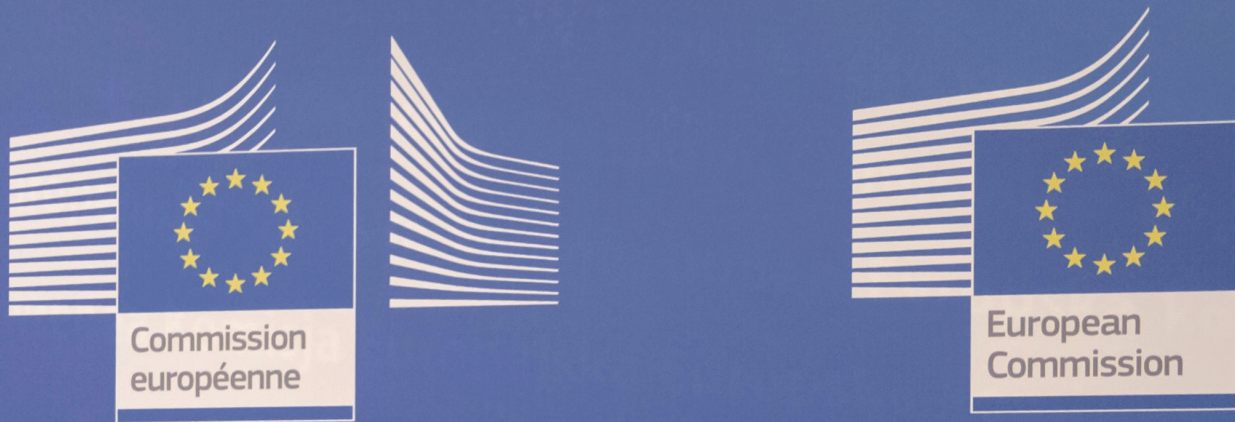




民粹主義衝擊全球自由主義秩序的代表案例之一，就是2016年英國公投決定脫離歐盟。(Source: AP/達志)



● 作者/Jeff D. Colgan and Robert O. Keohane ● 譯者/章昌文 ● 審者/劉宗翰

重振自由主義秩序

The Liberal Order Is Rigged: Fix It Now or Watch It Wither

取材/2017年5-6月美國外交事務雙月刊(Foreign Affairs, May-June/2017)

戰後主導世界發展的全球自由主義秩序，刻正受到民粹主義的衝擊，近期在美國和歐洲的發展顯示，傳統當政者如果不改變作法，照顧到社會各階層的人，仍舊由菁英階層予取予求，終將使社會分崩離析，不可不慎。

2016年之前，有關全球秩序的討論，多半環繞在其架構、美國是否應積極領導它，抑或美國應緊縮、撤銷對其盟國和其他人承諾的問題上。但過去一、兩年間，顯然都錯過一個關鍵重點：今日關鍵的外交政策挑戰，多半不是國與國之間，而是由渠等內部的國內政治產生的問題。民粹主義出其不意重

現西方國家的這門課題，此趨勢最強而有力的表現，就是2016年英國脫歐(Brexit)，還有川普被人民選為美國總統。

「民粹主義」的意涵可能難以釐清，但其關鍵的識別標記，就是相信每個國家都有真實的一群人，渠等被國外腐敗勢力及國內自利菁英所蒙蔽，民粹領袖聲稱是代表人民，試圖削弱或摧毀



諸如立法、司法和新聞等制度，以及擺脫維護國家主權的外部制約。民粹主義表現出各種的意識形態特色，左派民粹主義想藉平等之名「課富人重稅」；右派民粹主義則想打著發展的名號，去除對財富的限制。因而民粹主義的定義，並非依據特定的經濟分配觀點，卻是對強力領導者的信仰，以及厭惡主權侷限與強大的機構。

當然，這類機構是自由主義秩序(liberal order)的關鍵特色：想想聯合國、歐盟、世界貿易組織，

以及諸如北約等主要聯盟。藉由這些聯盟機制，華府領導的秩序促成了從安全、貿易，乃至氣候變遷等議題的多邊合作。自1945年以來，此一秩序有助於維繫強權間的和平。除該秩序的其他成就外，還因其提供的穩定，阻止了像德國、日本、沙烏地阿拉伯及南韓等國家取得核子武器。

自由主義秩序在建構和平上已有了極大成就，該秩序也以此方式使發展中世界得以往前推進，讓數十億民眾逐漸脫離極度貧困，並使整個世界



世貿組織為二戰後維繫自由主義秩序的重要角色，但卻有愈來愈多人認為體制不公。圖為抗議該組織之群眾。

(Source: Flickr/Juan Manuel Caicedo Carvajal)

的新中產階級激增。自由主義秩序雖有成就，但在創造該秩序的那些國家中，制度已然與民眾脫鉤。從1980年代初期開始，新自由主義經濟議程的效應，使先前確保該秩序獲得關鍵政治支持的社會契約崩解，在英國、美國及其他地方，許多中產階級和勞工階級選民日益相信——有諸多正當理由——體制已受到操控。

不僅分析全球化與自由主義秩序、還加以推波助瀾的這群人，該為民粹主義的興起承擔部分之責。當資本主義操控全球化時，吾人不夠關注。經濟菁英設計國際制度來滿足自身利益，並使他們與政府間產生更穩固的連結，平民百姓則被排除在外，承認此事實並趁早促成挽救自由主義秩序的政策，這個時刻已經到了。

利益未能均霑

曾使盡渾身解數來建構自由主義秩序的兩個國家——美國和英國——似乎已在2016年背棄了它。對英國而言，成功的英國脫歐運動聚焦在恢復英國主權；在美國，川普選戰的語調

和內涵確實就是民族主義者風格。難怪在諸如德國這樣仍舊珍視自由主義秩序的地方，此事激起了強烈回應：2017年2月，德國報紙《世界報》(*Die Welt*)刊登的一份民調顯示，從川普勝選前的59%，下跌到只有22%德國人相信美國是值得信賴的盟友，巨幅減少了37個百分點。

英國脫歐與川普現象，反映出自由主義民主核心中的社會契約已經崩解：在市場取向社會中表現不俗的那些人，雖允諾會確保市場力量造成的那些不利因素不會造成很大落差，但實則不然。在1974年到2015年間，美國無高中文憑的實際中位數家庭收入，下跌近20%，即使是那些有高中文憑、但未接受大學教育的人，也可看到他們的實際中位數家庭收入暴跌24%。另一方面，有大學學位的那些人，看得出他們的收入與財富增加，在那些美國人中，實際中位數家庭收入增加了17%；有研究所學位的人甚至更高。

正如普特南(Robert Putnam)和韋爾(Margaret Weir)等政治學者在文獻中記載，這種趨勢導致不同階層的美國人生活在

各自的世界中，富人不會與窮人比鄰而居，或像過去那樣在公共機構中與他們互動，此種自我隔離已逐漸破壞了美國公民生活的團結觀念：即使通信科技以前所未有的方式連結群眾，但不同的社會階級卻更加疏離，與另一方幾成陌路。由於都會菁英過得如此幸福，許多人得出結論——經常不自覺——對運作良好的民主國家，團結真的沒那麼重要。

菁英階層利用全球自由主義秩序——時而有意，時而無意——攫取了近數十年收益中的大部分收入和財富，而他們並沒多跟中產階級和社會底層的人分享。富裕、教育程度較佳的美國人，爭取或認可累退稅政策、鼓勵企業外包的貿易和投資協議，以及不贊同提供足夠資金給公共和高等教育。這類政策的結果，已削弱了美國政治學者魯傑(John Ruggie)所稱的「內嵌式自由主義」(embedded liberalism)：全球秩序由自由市場社會所構成，保留了福利國家和勞動市場的政策，實現了下列的可能性，重新培訓技能已過時的民眾、補償因貿易自由化



而受損害的那些人，以及驗證所有公民的自我價值觀——即便在經濟角度上這些人的產值不高。菁英階層推行且支持此種願景的第一部分——自由市場、開放邊界及多邊主義——但在1970年代、甚至在1980年代更為明顯，他們開始忽視該協商的其他部分：給那些努力奮鬥者一張可靠的安全網，此種失衡削弱了國內對自由貿易、軍事同盟及其他諸多事項的支持。

由於在2016年大西洋兩岸所發生的事，終究要結算社會契約這筆帳。即便如此，許多觀察家還是低估了此一政治轉變對自由主義秩序造成的威脅。有人認為全球整合的經濟利益是如此巨大，無論競選語言和民粹主義姿態為何，各國政府都會找到回歸自由主義的辦法。但事實上，即使那些誘因與國家的長期利益背道而馳，政治人物仍會回歸選舉誘因——而且近年來，許多選民也成了民粹主義反對全球化與自由主義秩序的一員。

此外，原本期望商業領袖與股票市場，能充當民粹主義熱潮的制動器，但多數回報卻是降低稅收，並不支持刪減政府開銷的提議，這真是目光短淺，甚至是犧牲中產階級和勞工階級，來攫奪更多全球化的利益，這可能進一步削弱政治上對美國經濟倚重之整合供應鏈與移民的支持。此種處境令人想起十八世紀法國貴族拒絕繳稅、卻沉迷於所費不貲的對外軍事冒險作風，渠等多年僥倖未受懲戒——直到法國大革命瞬間毀了他們的特權，今日的菁英正冒著犯下類似錯誤的風險。

別輕易許願

自由主義秩序遭逢的困境，其擁護者也要負起

部分之責，決策者從事許多學者(包括筆者們在內)偏好的行動路徑：建置國際制度來推動合作，但卻是以偏差的方式為之——而且在大部分情況下，吾人低估了其所造成的風險。金融行號和大型公司在該秩序制度內享有特權地位，卻鮮少關注勞工的利益。世界貿易組織的規則強調開放，卻未能對因為全球化效應而遭受負面影響那些人——特別是已開發國家中的傳統製造業勞工——找出緩解的激勵措施。於此同時，在1990年代簽署的投資條約，公司律師利用的條款特色，正是犧牲消費者來討好大企業。而當中共操縱貿易與通貨協定對美國勞工階級不利時，華府卻決定美「中」關係中的其他議題更為重要，並未強烈做出回應。

美國的勞工階級未必要了解全球貿易協議細節，但他們看見了美國菁英，還有在中國大陸和其他開發中國家人民快速致富，自己的收入卻停滯不前或是減少，難怪當時許多勞工會認同川普與其總統大選主要競爭者民主黨員桑德斯(Bernie Sanders)所提出大局受到操控的說法。

民粹主義反撲的內部原因：種族主義、對專家愈來愈失望、經濟政策功能失衡，雖已有人多所著墨，但鮮少有人關注源自國際秩序本身的兩個促成因素。首先，就是冷戰結束前所導致的國家不再團結，在衝突期間，蘇聯威脅意識不僅使華府盟邦，還有多邊機構都產生一種強烈的共同歸屬感。社會心理學家們曾證明，「他者化」(othering)在認同形成上至為重要，對個人或國家都是如此：清楚知道誰不與你同隊，這會讓你覺得與那些同隊的人更親近。蘇聯解體去除了美國政治

想像中的主要「他者」，因而也降低了美國的社會凝聚力。冷戰終結為長期以來就是反共堡壘的共和黨，製造了特別的政治難題。由於蘇聯瓦解了，華府菁英逐漸將共產黨員換成了共和黨的妖魔鬼怪，川普主義就是此種發展的合理延伸。

在歐洲，冷戰結束也是與此有關的重要原因。在冷戰期間，西歐領袖們不斷設法擺脫共產主義與社會主義對渠等國家的吸引力。1989年之後，由於不再面對該項約束，各國政府和在布魯塞爾(Brussels)的官員，

即使面對一系列表達反對該趨勢、且用來作為勞工階級日益不滿警告標記的全國公民投票，還是擴張了歐盟的職權與範圍。在1980年代和1990年代期間，東歐反蘇聯的他者化力道強勁，但隨著冷戰記憶日漸久遠，似乎也在逐漸消逝。少了共產主義式威權主義對東歐社會的纏擾，西歐人愈來愈容易受到民粹主義和其他形式自由主義的影響。歐洲與美國如出一轍，蘇聯的消失削弱了社會凝聚力和共同目的意志。

激發對自由主義秩序不滿的

第二個力量，可稱為「多邊逾越權限」(multilateral overreach)，相互依存需要各國約制其自主權，以便促成聯合國和世界銀行等機構合作，解決彼此的問題。但各個機構及其領導者，以及執行其工作的官僚體系，擴展職權是自然趨勢。他們每次這麼做，都能找出一些看似正當的依據。然而，這種國際職權擴張累積的效應，會過度限制主權，並使人民認為外國勢力正掌控著他們的生活。正如政治學者麥納瑪拉(Kathleen McNamara)的文獻證實，由於這些多邊機構疏遠又不民主——儘管他們言辭包容——結果產生了民眾疏離，每當多邊機構如渠等經常所為，以犧牲他人來考量全球各地菁英的利益時，這種效應就會更形惡化。

體制更新

解除對自由主義秩序的掌控，不但要注意實質、也需要注意感受，美國只是蒼白無力地嘗試維繫像魯傑「內嵌式自由主義」之類的事，而連那些嘗試也多半無功而返。儘管德國、丹麥及瑞典的體制也承受到壓



企業在自由主義秩序中享有特權，卻鮮少關注勞工權益。(Source: Reuters/達志)



力，但表現得稍微好一點。在建置能深入社會的政府官僚體系方面，華府過往紀錄不佳，美國公眾質疑這類努力是可以理解的。所以美國官員必須專注於不需由上而下大量干預的改革。

為達此目的，華府必須依循三個指導原則。第一，全球整合必須伴隨一套國內政策，以顯而易見的方式，讓選民知道所有經濟階級與社會階級都能分享全球化的收益。第二，國際合作必須與國家利益保持均衡，以避免逾越權限，特別是涉及動用武力的情況下。第三，華府應當培育獨有的美國社會認同和國家敘事，這需要將威權主義和專制國家他者化。鼓勵美國對抗反自由主義，並不表示要憑藉武力來推行民主制度，但確實需要在外交上偶爾譴責中共或沙烏地阿拉伯這類國際成員以外，多做一些事。例如，一個積極任事的總統可清楚表明，儘管美國可能有興趣與非民主國家合作，但只會與自由主義民主國家產生共鳴，並與他們保持最密切的關係。如果操作適切，這種他者化有助於釐清美國的國家認同，並建立合作精神。有時這或許會使商業關係受限。不過，一個社會不單只有經濟體制，而社會凝聚力的效益，將會證明值得付出適度的經濟成本。

發展符合那些原則的政策，將需要革新和創造力。一些前景看好的構思包括：給予提供失業勞工在職訓練的企業稅額抵減、個人薪資所得的稅額抵減。改革派過去一直是奉行這樣的政策，但近期卻為了通過貿易協定而退縮或妥協；他們應重申對這類理念的承諾。官員亦當要求任何新的交易協定，都要附帶積極的國內措施，以協助不能從交易中獲益的那些人。至少國會應避免刪減

累退稅制。例如，川普政府與其在國會的共和黨盟友，如果決定徵收進口的邊境調整稅，增加的稅收就該讓勞工階級獲益。使其實現的一個方式，就是將徵稅增加的稅收按人均計算，用支票直接再分配給所有家庭；這將可有福同享，並增強政治上對結合經濟開放與再分配的支持。另一個使勞工階級獲益的方式，是降低雇主工資稅的負擔，促使提供就業機會。此種構思在現今的美國政治環境中必將面臨苦戰，但這是目前擬定計畫的關鍵，以便在政治時機出現時，自由主義秩序的捍衛者早已準備就緒。

發展一套不同意識形態且能獲得菁英普遍支持、有關「認識自我」——以對抗威權主義與反自由主義為基礎——的國家敘事，將是更為艱鉅的任務。主要障礙可能會是移民政治，在這方面世界主義和國家團結間的緊張關係最為明顯。世界主義者認為（沒錯）移民提供的助益終究多過開銷，而本土主義者對難民的恐懼，卻往往基於成見而多過於事實。美國是個移民國家，不斷從有才能的新來乍到者獲取活力與想法。儘管如此，幾乎人人同意，一個國家能多快接納移民，的確有些侷限，這也表明必須對人們能多快入境，以及要將多少資源用於他們的融入，作出艱難決定。依移民融入能力和社會的適應能力來校準移民數量並非偏執。全球自由主義秩序的支持者，必須設法尋求國人對此議題更多的共識，政治上要可長可久，他們的構思必須重視國家團結的重要。

無論喜歡與否，全球民粹主義具有明確、受歡迎，並由韌性、民族主義及本土主義所定義的意



民粹主義具有明確化、本土與民族主義的特色。川普的口號「美國優先」即為一例。(Source: Flickr/IoSonoUnaFotoCamera)

識形態：「美國優先」是個強而有力的口號。思想開明的自由主義秩序支持者必須提出同樣清楚、合邏輯的備選方案以為因應，還要能解決勞工階級認為急迫的問題，而非對其不屑一顧。對民主黨員來說，「給工作的黨」這個頭銜，會比「補償貿易輸家同時增加總體福利的黨」要好得多。

不大幅改變渠等訊息與作法，現有政黨全將變得無足輕重，一名門外漢已奪下了共和

黨；民主黨則被侷限在東西兩岸。在歐洲，英國工黨突然崩解，傳統支配法國的政黨也已分崩離析。為了適應，執政黨必須開始擬定不同的主張，正如社會心理學者海德(Jonathan Haidt)曾主張，改革派除了談平等和權利外，還必須學會要提到榮譽、忠誠及秩序。

不過，要使自由主義秩序不受操控，避免澈底敗在民粹主義之手，傳統政黨必須要做的，不只是重塑自己形象及其主張而已，

還須擬定能讓全球化對中產和勞工階級公民有利的實質政策，欠缺這樣的改變，全球自由主義秩序終將逐漸步向消亡。

作者簡介

Jeff D. Colgan係美國布朗大學政治學暨國際事務理查·霍布瑞克(Richard Holbrooke)副教授。

Robert O. Keohane係美國普林斯頓大學國際事務教授。

Copyright © 2017, *Foreign Affairs*. Distributed by McClatchy-Tribune Information Services.