



● 作者/Fred Hu and Michael Spence ● 譯者/余振國 ● 審者/劉宗翰

重啟全球化

Why Globalization Stalled: And How to Restart It

取材/2017年7-8月美國外交事務雙月刊(*Foreign Affairs*, July-August/2017)

英國脫歐、美國民粹主義等帶動一股反全球化的力量，使全球化進程備受挑戰，反觀中國大陸卻傳達對維護全球化的決心。再者，貿易擴張、跨國資本流動提升及新科技擴散等因素影響全球經濟樣貌，使全球化岌岌可危，唯有各國一同對全球秩序進行改造，才是正解。

在文化全球化當中，中共也試圖尋求自身的定位。(Source: Flickr/Toby Oxborrow)



在第二次世界大戰結束後的數十年間，許多國家對於基礎經濟都有一個相同的願景。這些國家都希望能有一個日益開放的體系來進行商品與服務貿易，而且由國際機構所支持。這個體系可讓資本、公司，以及在較少程度上的人力能跨越國界自由流通，並且鼓勵資料和技術的迅速傳播。隨著貿易的擴大，全球的生活水準也大幅度提高，數億人亦得以擺脫貧困。

今日，全球化經濟的每一個面向都遭受到打擊。反對自由貿易和資本無限制跨境移動的跡象愈來愈強烈。欲使資訊自由流動的理想，已與日益增長捍衛隱私權意識、對智慧財產權保護，以及強化網路安全趨勢等發生衝突。在各個已開發國家中，民意已經轉為強烈反移民，尤其是在中東難民潮湧入歐洲後。在第二次世界大戰結束後幾輪成功的多邊貿易談判之後，如今新的協定變得愈來愈罕見：世界貿易組織自1995年成立以來，還沒有完成一輪完整的成功談判。

2016年6月，英國公投決定脫離歐盟，引發歐盟歷史上最嚴重的政治危機。於此同時，美國總統川普(Donald Trump)宣示要以「美國優先」為首要。在上任的第一個星期，川普就退出了跨太平洋夥伴協定(TPP)，這是由前任總統精心策劃，並將與12個國家達成自由貿易的協定，川普同時也表示要對北美自由貿易協定進行重新談判，這協定被他稱為「有可能是全世界最糟糕的貿易協定，但的確是美國史上簽過最糟的協定。」目前正由美國和歐盟進行談判的跨大西洋貿易及投資夥伴協議(TTIP)，也深受雙方的強烈反對所拖累，讓該協議的未來充滿了不確定性。

由於美國目前對於由自己主導建立的國際秩序意興闌珊，因此中共未來將在全球化成為重要角色。目前北京當局看似有意維護開放式的全球貿易系統，但還是無法完全替代美國成為開放、多邊秩序的主導者。在這個科技進展既快速又具顛覆性的年代，世界各地政治人物和政策制定者需要推行可以保護全球化的改革，以保持全球化的成就並修補其缺陷，否則便為時已晚。

暴民政治

在過去七十年間，特別是自冷戰結束後，全球化的速度穩定成長。在這段期間，大部分國家都接受開放的全球貿易體系。但是各國政府卻經常藉由豎立壁壘來管理變革的步調。例如，開發中國家經常會延後經濟中某部分對外開放貿易的時間，以保護所謂的新興產業，並且實行資本控制，以避免破壞金融體系的穩定。雖然已開發國家普遍接受開放經濟體系的代價，但渠等有時也會插手，以減少自由貿易所帶來的破壞。例如，雷根政府未能成功地協助美國國內的汽車產業——雖然制定限制車輛進口的政策，卻反而促使日本汽車製造商到美國建廠。

然而，在過去二十年間，已開發國家一直無法減輕國際貿易和科技快速變革所帶來的負面影響。西方國家民眾將製造業就業數下滑和收入差距持續擴大，歸咎於自由貿易，美國中部的反貿易民意也讓川普入主白宮。原本身為全球化主要推手的美國、英國及歐洲大陸，現在對經濟開放的支持度出乎意料地開始下降。在2016年11月，由民治(YouGov)公司和《經濟學人》所進行的民調



發現，不到半數的美國人、英國人和法國人認為全球化是一種「正向力量」。

這種反對態度不僅只存於基層大眾，現在反全球化主義者已掌握了權力，並且逐步推翻全球化的成果。他們也找到了共同目標：在英國舉行脫歐公投之後的第二天，當時尚未擔任川普總統首席策略師的班農(Steve Bannon)，就邀請後來英國獨立黨黨魁法拉吉(Nigel Farage)上他的廣播節目。法拉吉在節目上宣告，「我可以很開心地告訴大家，整個歐盟計畫已經失敗、無望了。」對此班農則表示，「這是一個偉大的成就，恭喜。」在上次法國總統大選前夕，川普表達支持民族陣線領導人勒龐(Marine Le Pen)和她所主張的保護主義。

雖然川普的離經叛道在華府佔據新聞頭條，全球化經濟在歐洲也面臨著嚴峻的挑戰。身為歐洲最重要資本市場的英國，即將脫離歐盟；儘管脫離的條件尚未明朗化，但毫無疑問的這對反全球化、本土化和民族主義而言是一大勝利。於此同時，歐洲其他大部分地區都受到低成長和高失業率的困擾，這些因素再加上難民危機，已助長整個歐洲大陸對民粹主義政黨的支持。歐洲陷入一個失效的經濟體系——而且沒有什麼調整機制。經濟成長緩慢和低度通貨膨脹的現狀，無法降低高失業率和債務水平，而且歐元區如果不打破，債務重組幾乎是不可能的。歐元對其他主要貨幣的匯率，對於德國和其他一些北歐國家而言太低，導致順差的貿易順差上升，但對那些南歐國家而言又太高，因為這些國家的競爭力遠沒有那麼強勢。

在當前政治環境下，隨著整個歐洲大陸的民族主義抬頭，合理的經濟改革——諸如增加財政整合，也不大可能獲得認同。不過英國脫歐公投與川普勝選，也許會成為歐洲菁英的當頭棒喝，促使真正改革可以起步。無論如何，在法國選出一位缺乏經驗的新總統後，丹麥、德國及義大利的國內大選都開始起跑，在可預見的未來，歐洲國家都會為了處理自家內部的政治與經濟挑戰而分身乏術。

在第二次世界大戰後的國際秩序中，扮演關鍵角色的各種多邊機構也努力提供全球領導力。國際貨幣基金和世界銀行等機構都很難適應新興經濟體的崛起：原因是它們仍然受到美國和歐洲的支配，削弱在開發中國家，特別是在亞洲地區的信譽和影響力。然而，無論是由川普領導下的美國，還是因希臘債務而跟國際貨幣基金起衝突的歐盟，在未來幾年內，它們都不可能在這些組織中投入許多資源。隨著多邊機構遭到邊緣化，全球經濟體系將更容易受到在地和系統性的金融危機所影響。

於此同時，人們在早期對於網際網路與資訊自由傳播的樂觀態度，也是全球化的另一個核心要素，但這個態度已經逐漸消退。由美國國家安全局洩密者史諾登(Edward Snowden)所披露的美國監視計畫、俄羅斯在美國總統大選期間遭指控進行網路攻擊行動、「假新聞」的興起，以及恐怖組織使用數位通信招募追隨者和策劃攻擊行動，都已證明資訊科技不僅可以用來支援，也可以顛覆全球化自由經濟的秩序。

未來要面對的網際網路，將比1990年代人們

所想像的要更加複雜、更受控管和更為破碎。在中國大陸，中共已採取嚴格的規定建立一種數位長城，在某種程度上對中國大陸的網際網路用戶與其他國家用戶進行隔離；在歐洲，歐盟採取法律行動，試圖限制臉書和谷歌建立一些網路平臺的作法，這在捍衛隱私權方面發揮了強大的作用。在接下來的幾年裡，其他政府也可能以國家安全名義，針對資訊、資料，以及知識的自由流通進行限制。

錯誤的開端

全球經濟現今所面臨的眾多挑戰，有許多源自於千禧年前

後所發生的事件。歐元在1999年發行，最終導致歐洲目前所面臨的經濟問題。大約三年之後，在2001年12月，中共加入世界貿易組織，開放外國商品進入本土市場，並可完全參與全球經濟。於此同時，自動化與數位科技對經濟的衝擊開始加速。

近二十年來，美國製造業就業數據一直在下滑，但在本世紀初期，也就是從2000年至今，製造業就業數據下降加據，約有600萬至700萬美國製造業工作消失不見。由於在所謂的可貿易領域，即所生產商品和服務在任何地方都可以消費的領域，其工作職缺幾乎沒有增長，

非貿易領域除了吸收被撤換的製造業勞工之外，還吸收大約2,500萬新進就業市場的人員。這對中、低技能勞工而言是一個買方市場，因此導致勞工薪水停滯不前。

多年來，自動化已經削減了許多藍領階級與某些低薪白領階級的工作。但最近由於在感測器、機器學習和人工智慧等方面技術的突破，讓更多的工作岌岌可危。幾乎每一個已開發的經濟體，中等收入的工作都持續減少，而低收入和高收入的工作則是持續增加。

各國嘗試使用各種不同的方法去解決這個困境。有些國家透過稅收制度，進行財富重新

資訊自由傳播的概念，近年受到嚴重挑戰，網際網路在未來將愈受控管、更為破碎。(Source: Flickr/Yuri Samoilov)





分配，擴大社會安全計畫和其他的防護網，逐漸支持教育和職業訓練等作為，以縮小貧富差距。這些努力在如丹麥、德國和瑞典等國家已成功地達到效果，在這些國家中，勞工組織具有強大的議價能力、企業與工會互相信任、個人與企業財力對政治的影響力有限，並且講求平等的文化規範被廣泛接受。在這三個國家中，渠等貧富差距都維持低於經濟合作暨發展組織(OECD)中的平均值——該組織成員大部分屬富有國家。

但是在不存在這些因素的國家中，特別是英國和美國，在收入、財富和機會方面的差距急劇擴大。由於缺乏有效的政策應對這些問題，以及渠等國內菁英人士對於這些問題的忽視，引起那些在全球化和科技進步變革中受挫人們的極大憤怒。

對於排斥舊秩序並非是立即性的。曾經有一段短暫時間，民眾認為自身經濟困境，是2008年全球金融海嘯所帶來的短期效應，但隨著時間推移，人們開始懷疑工作機會消失和薪資停滯不前，是否已經成為當今經濟環境的常態。人們開始將矛頭轉向他們認為該負責的菁英人士，其中包含企業領導者、學者及政治組織。當他們眼睜睜看著強大經濟體和科技力量開始打擊自身國家，而國家的政策制定者卻對這些力量無能為力，民眾就開始要奪回自身命運的主導權，並重新穩固國家主權。這個情節在歐洲最為明顯，認為國家主權受到移民在實質和認知上的侵蝕，這在英國脫歐公投中發揮了重要作用。就連在開放全球化體系中獲利的權貴，也投下贊成脫離的票，相信這麼做可以讓他們擁有更多權力來控制

自身生活方式。

「中」式全球化特徵

當美國與歐洲開始自絕於世界之外時，負責維持全球化自由經濟秩序的責任，便大部分落到中共肩上。2017年1月在達沃斯(Davos)舉辦的世界經濟論壇中，中共領導人習近平重申北京當局對於全球化的決心。透過主導各種經濟倡議，包含亞洲基礎設施投資銀行(AIIB)、一帶一路倡議，以及新開發銀行(前身為金磚國家開發銀行)，再加上各種大量的海外投資，中共告知世界其有意支持一個具包容性、多邊關係的全球化形式。

身為世界第二大經濟體的中共，無疑將有助於塑造全球化經濟的未來。但目前還是難以確定其是否能取代美國成為全球化的主要推手。中共正處於內部結構轉型的挑戰，其正從以出口和投資為主，轉型為以消費和服務為主的經濟體，而且其經濟也面臨著強大的阻力，包括產能過剩與高額公司債務。若美國拋棄世界領導者的角色，中共也無法為世界經濟提供可讓他國出口的大型且可進入市場，深度的資本市場，或是諸如聯邦儲備系統、國際貨幣基金等強力機構，後者使華府數十年來得以穩定全球金融體系。況且中共近期開始縮緊對於資本的控制，藉此根除資本外逃(capital flight)，對中共目前欲將人民幣國際化的企圖而言，這無疑是在走回頭路。

無論如何，中國大陸對於多邊架構的支持，象徵其朝全球化踏出關鍵性一步。以雙邊關係為基礎的世界，只會對最強大國家有利，但多邊主義可以讓較弱小、貧窮的國家加入並共創繁榮，以避

免單打獨鬥的痛苦。中共接納多邊主義的態度，已經提高其在許多經濟弱勢國家中的地位。已經有57個國家無視美國政府的強烈反對，加入由中共主導的亞洲基礎設施投資銀行，其中包含數個美國的長期盟友，例如澳大利亞、法國、德國、以色列、沙烏地阿拉伯、南韓及英國。在2017年的第一季，又有13個國家同意加入，包括阿富汗、比利時、加拿大、匈牙利、愛爾蘭及祕魯等國。

如果華府倒退回雙邊主義，中共又有意填補其留下的缺口，則中國大陸經濟就必然持續成長，而其他新興的經濟體一定會增加進入中國大陸

市場的機會。在回天乏術的跨太平洋夥伴協定絕大多數成員中，包括澳大利亞、日本及南韓都相當依賴對中國大陸的出口，就這些國家與其他新興經濟體而言，中共是渠等最大的貿易夥伴。但是，若美國轉而走向保護主義的道路，即使規模達12兆美元的中國大陸經濟體，仍然不足以支撐全球的經濟增長。

美國新政府將製造業工作消逝和貿易逆差，歸咎於與他國制定的貿易協定，並且威脅對幾個最大的貿易夥伴實施制裁，諸如中共、德國、日本及墨西哥。就短期而言，美國政府可能會針對性的



截至2017年上半年為止，已有77個國家加入亞洲基礎設施投資銀行。(Source: Flickr/UNIDO)



提高關稅，例如鋼材進口，推出強勢的反傾銷罰則，以及擴大貿易限制，藉此對付美國聲稱由中共、德國及日本所進行的貨幣操控。川普政府也可能會嚇唬各家公司，迫使它們在美國境內設廠。到目前為止，除了破壞得來不易的跨太平洋夥伴協定，嚴厲地批評貿易協定和貿易夥伴之外，川普並沒有做出更多攻擊性的舉動。但若他的本土主義計畫擱淺失敗，氣急敗壞的川普政府可能會轉而進行更強烈的保護主義政策，在更糟的情況下，甚至會跟其他國家打起全面的貿易戰。

但狀況不一定會這麼糟糕。新政府的目標包含稅收改革、對基礎設施的公共投資，以及放鬆管制。這些改變都有可能刺激私人投資並提升美國經濟成長，進而帶來全球的經濟成長。但若要達成這個結果，川普必須避免陷入跟媒體與法院進行沒有必要、又讓人分神的鬥爭，同時整合其政黨在國會內的團結。於此同時，其他國家的政策制定者與企業只能保持樂觀，但要做好最壞的打算。

自動化時代

雖然全球化是目前眾人的焦點，但從長遠來看，形成勞動力市場和收入不平等的最重要力量，將不是貿易或政治，而是科技的變革。自動化已改變了已開發世界的經濟和就業本質，而且幾乎所有的專家都認為自動化技術的擴張，所帶來的影響力極為巨大。隨著成本下降和創新速度加快，自動化的影響將會蔓延至中等收入國家，

最後將會進入低收入國家。

隨著資本密集科技開始取代勞動密集的製造過程，在非洲與東南亞尚處於早期開發階段的這些國家，將會失去在低薪與低生產成本上的比較優勢(comparative advantage)。整體而言，商品貿易可能會因此而下降，因為商品生產地將不再受到勞工成本影響，使得公司可將產地移到更靠近消費者的地方，並省下運輸與物流的成本。



隨資本密集科技時代來臨，開發中國家的勞動力漸漸失去優勢。

(Source: Flickr/dimas danardana)

當然，沒有人知道這些改變將會多快發生，但每一國家都應該在教育、科技，以及基礎設施上投資，以至於能對這些改變做出更好的應變。在目前狀況下，貿易依然是讓開發中經濟體快速成長的重要角色。雖然在實際商品上的貿易會減少，但服務的貿易可能會提高，因此開發中國家應該要研究如何發展服務業——特別是在可進行貿易的產業。這些國家也應該要對創新樞紐(innovation hub)進行投資，俾利找到能替代消失中的製造業工作。

當開發中國家進步到中等收入國家時，就無法提供廉價勞工。這些國家應該學習中共的主導作法，大力投資高科技產業。此等作法已協助中國大陸從傳統製造業進行過渡，並且在一些很有前途的新產業，諸如機器人技術、可再生能源、移動通信和電子商務等領域，超越其競爭對手。

科技變革的歷史已經證明，科技只會取代某些特定工作；從長期角度來看，科技還是不能完全取代勞工，但短期來看，自動化會使某些特定的人力資本失去價值。對於個人或整個經濟體而言，這種轉換期可能會艱難又漫長。但到頭來，機器還是會提升人類的生產率，提升收入和繁榮程度，就如同經濟學家布林約爾松(Erik Brynjolfsson)與邁克菲(Andrew McAfee)所言，經濟體從創造工作中進行轉變，創造出機器取代人力的工作，也創造出機器輔助人力的工作。

在職業訓練上進行明智的投資，可以加快這個轉型速度，並且降低它帶來的痛苦。政策制定者應該要向北歐各國學習，渠等政府將這些訓練計畫與各種收入資源重新分配。政府不應該只將訓

練的機會提供給失業者，被自動化取代的中等收入勞工，通常會轉換至低收入的服務工作，他們也可以藉由重新訓練並學習新技能受益，以協助他們獲得更高收入工作所需之競爭力。

拯救全球化

許多人猜測全球化的年代即將結束，這些預測實在是過於悲觀。可以肯定的是，貿易快速擴張、跨國資本流動提升，以及更重要的，是新科技擴散已改變了全球經濟樣貌。這些狀況造成艱難的挑戰，而各國將繼續努力提高經濟成長和生產率，同時還要降低貧富差距並創造工作機會。然而其中也蘊含著巨大的契機，想要用時光倒流來修復舊的架構已經是不可能了，真正挑戰在於創造新的可用架構。

揮舞著保護主義與民族主義的旗幟，可能會短暫獲得民眾的支持，但歷史一再告誡吾人，這麼做可能會危害到全球的和平與繁榮。美國、中共，以及世界其他成員若能找出一條維持全球化的道路，可以對現有的全球秩序進行改造，而不是將之完全破壞，對世人而言這將會是最好的結果。

作者簡介

Fred Hu 係春華資本集團 (Primavera Capital Group) 創立者兼總裁。

Michael Spence 係紐約大學史登 (Leonard N. Stern) 商學院經濟及商學領域之威廉·柏克利 (William R. Berkley) 榮譽教授，也是 2001 年諾貝爾經濟學獎得主。

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