

學術論文

以國際政治經濟批判理論分析歐洲 民粹政治發展

Analyzing the European Populism in the context of IPE Critical Theory

倪周華 *Chou-Hwa Ni*

國立金門大學國際暨大陸事務學系助理教授

Assistant professor of International and Mainland China Affairs

National Quemoy University

摘要 / Abstract

本研究以新葛蘭西學派的國際政治經濟 (International Political Economy, IPE) 觀點，將民粹政治現象置於全球政治經濟架構，分析其形成與變化的動態原因，並聚焦於 21 世紀世界政治經濟秩序的轉變與歐盟國家公民社會之相互辯證關係。首先將簡短回顧新葛蘭西學派 (Neo-Gramsci School) 對於民粹政治的政治經濟分析，闡明民粹政治在社會結構的變動原因；第二部分將回顧近三十年歐洲整合與全球新自由主義之關係，並以 2008 年華爾街金融風暴為全球化秩序的分水嶺，說明全球化之世界秩序的重組結構，以國際政治經濟批判學派之觀點分析全球政治經濟結構變化與民粹政治關係；第三部分將分析在該世界秩序移轉下，歐盟近年的治理危機及各國民粹政治興起，反映於主權債務危機、英國脫歐

及移民危機等內部失序，並引用 Polanyi 的雙重活動概念於民粹政治與全球秩序的政治經濟下的實質連結模式為分析；第四部分為結論，將就批判學派社會關係辨證論點理念，分析對歐洲民粹對於歐盟整合與全球政治經濟秩序的可能發展。

This research will take perspectives of New Gramscian school in International Political Economy to examine the European Populism under the context of global political economy order by analyzing the dynamic elements regarding the transformation of social forces integration. Firstly, this research will briefly review the relationship between the populism and political economy to interpret the on-going restructure of civil society. In the second part, this research will use the critical theory to review the hegemonic order crisis and then the disorder around the western democracies. Thirdly, this research will state the world order transformation leading to a governance crisis which reflect on the result of rising populism around European states. In conclusion, this paper will demonstrate the three key configurations, including global idea, material capability in production mode and institutional activities, to analyze the possible developments in European populism which is sort of response and driving forces to reshape the transforming global political economy order.

關鍵詞： 民粹政治、歐洲整合、全球化、世界秩序、新葛蘭西學派

Keywords: Populism, European integration, Globalization, World order, New Gramscian

壹、前言

在 21 世紀的政治發展，民粹主義（Populism）成為民主國家普遍遭遇的政治治理挑戰，不僅是發展中國家的俄羅斯、亞洲、非洲與拉丁美洲等甚至取得執政，甚至西方民主國家的美國與歐盟國家都遇強力民粹興起浪潮；¹然該等民粹政治現象為何產生，或有個別國家的歷史與政治經濟個別情況而產生不同程度的衝擊，但若以全球性的視角觀察，21 世紀國際全球政治經濟結構在全球金融風暴後所呈現的國際秩序移動，新自由主義的市場至上原則正逢重大挑戰，對於國內政治秩序與國際秩序相互連動，傳統國際政治與國內政治二元分析方法論，將國際經濟情況視以社會政治發展的外部因素，而民粹政治被解釋為經濟轉型的輸家帶有排外的情緒；該等解釋無法充分理解為何相對於全球化經濟成功整合的英國，卻在 2016 年公投選擇支持右派民粹（以英國獨立黨 UKIP 為代表）脫歐立場以及傳統保守黨如強生首相的民粹政客崛起。²

回顧民粹政治發展中，歷史上對於德國納粹民粹的警戒，論者將民粹發展視為對民主政治的威脅或傷害，而右傾民粹（right wing populism）主張如反移民、貿易障礙保護與威權治理等，被評為在民主國家應予消除之社會弊病，³然該右傾民粹並非民粹發展的全部，歷史上，民粹在政治發展上向有一定支持，⁴然對於「民粹」的負面價值判斷，實不能幫助人們

¹ Benjamin Moffitt, "The Global Rise of Populism: Performance, Political Style, and Representation," *Stanford University Press*, (2016), p.1.

² Russell Foster & Matthew Feldman, "From 'Brexit exhaustion' to 'Covidiot': The United Kingdom and the Populist Future" *Journal of Contemporary European Research*1, Vol.17, No. 2. (2021), pp. 116-127.

³ Daniele Albertazzi, Duncan McDonnell, Edited by Daniele Albertazzi and Duncan McDonnell. Basingstoke, Palgrave Macmillan, "Introduction: The Sceptre and the Spectre", in *Twenty-First Century Populism the Spectre of Western European Democracy* (2008), pp. 1-4.

⁴ 歐洲左翼民粹深受拉丁美洲政治啟發，尤以西班牙 PODEMOS、法國 France Insoumise 希臘 Syriza 與英國在 Corbyn 領導下的工黨為主要四個歐洲左翼民粹，但亦包括丹麥的 Red-Green Alliance (RGA) 與葡萄牙的 RAZEM 及 LIVRER 等，更促成跨國性左派民粹結

了解並詮釋該等現象發生與可能的發展；即由歷史結構觀之，民粹的發生是民主政治長存的面向，⁵其並非一個特定組織或意識形態，而係社會的政治文化呈現，而該等政治文化即係對國家建制的反對，呈現社會各種社會力量拉扯（*struggle of social forces*）的過程與結果，其發生並非單一政治人物或訴求而形塑，而係各社會力量在利益的折衝（*configuration*），而折衝的框架即為整體政治經濟秩序。⁶

如同 Mudde 所稱，民粹政治是社會認知的對立，以人民（*the pure people*）與腐敗的菁英（*the corrupt elite*）在全民意志（*general will of the people*）的形成拉拒⁷；因此本文試圖回歸政治經濟結構，不同於傳統對於國內政治分析解釋民粹之興起，以國際政治經濟學批判理論新葛蘭西（*Neo-Gramscian*）學派之觀點，連結國際政經秩序結構，以社會力量的折衝為解釋主軸，檢視（超）國家治理歐盟地區的民粹發展。本文主張為歐盟區近年的民粹政治發展，其基本結構係新自由主義的世界秩序在 21 世紀移轉，因生產關係改變而產生政治文化的差異，民粹政治發展即為社會力量重組的過程，但並非僅係鏡面反映經濟波動，而係在社會衝突與妥協的進程中對霸權秩序消退之政治風潮，並反映在政治建制、經濟生產模式與文化認知等各個層面。

盟運動 DiEM25 (Democracy in Europe Movement), García Agustín, O. *Left-wing populism: the politics of the people* / Óscar Garcia Agustin. First edition. Bingley, UK: Emerald Publishing Limited (2020), pp.13-15. 及 García Agustín, Ó. & Briziarelli, M. *Podemos and the New Political Cycle Left-Wing Populism and Anti-Establishment Politics*, Cham: Springer International Publishing. (2018), pp. 3-5.

⁵ 民粹與西方民主的發展，二次戰後左派民粹主張逐漸入政治政黨政治，成為西方的社會民主（*social democracy*），右派民粹亦在戰前至今日都有不同程度的支持，可謂民粹與民主政治實係共存體，但在不斷的改與政治既存體制的關係，Milada Anna Vachudova, “Populism, Democracy, and Party System Change” in *Europe Anna Annual Review of Political Science*, Vol.24, No.1 (2021), pp. 471-498.

⁶ 有關於不同社會力量與政治文化分析，Paul K. Jones, *Critical Theory and Demagogic Populism*, Manchester University Press (2020), pp. 105-106.

⁷ Cas Mudde, “The Populist Zeitgeist”, *Government and Opposition*, Vol.39, No.4, (2004), pp. 541-543.

貳、國際政治經濟批判學派與民粹政治分析

一、新葛蘭西學派的政治經濟詮釋

國際政治經濟學批判學派—新葛蘭西學派以馬克思的歷史唯物論做為國際關係與社會變動的研究基礎，唯其修正馬克思主義對階級關係的論述，提出跨階級的辨證關係，主張國際關係並非僅國家間的權力互動，而係跨國結構的社會關係，在全球性生產關係中，階級的整合與對立是由不同國內與國際間的社會力量相互折衝，優勢階級在新的生產關係折衝，在國際上形成霸權秩序，在國家內則決定了國家的形式（state form）；而有別過去左派/馬克思理論所強調歷史唯物史觀中「階級鬥爭」，新葛蘭西學派認為階級鬥爭尚屬靜態描述，爰主張動態的社會力量（social force）的重整與型塑，提出社會轉變是在歷史結構中發生，而該結構是有三種不同的動力（power）在互動：意識認知理念（idea）、物質生產能力（material capability）及組織建制（institution），分別在社會生產關係（production relation）、國家形態（forms of state）及世界秩序（world order）三個層級運作，彼此的關係是動態互動與交互影響，並得以跨越階級的動態組態來描述社會力量的互動。⁸

⁸ 有關新葛蘭西學派對於社會力量在生產關係、組織建制與國家形式的論述，提出了一個不同主流理論以國家理性為基礎的分析工具，認為國家及超國家組織如歐盟，其行為的形成係由不同社會力量在國際政治與經濟事務結構中相互整合與折衝(configuration)，其場域包括國內與國際層級，進而在特定的生產模式(mode of production)下調和的社會關係；當生產模式改變將改變社會關係的基礎，而原有世界秩序亦隨之改變；批判理論提出國際關係研究相應互動(reciprocal)思維，即國家及超國家區域組織並非單向地受全球政治經濟的影響，其亦是全球政治經濟的規範的參與創造者；即在全球政治經濟結構下，國家及區域化組織形成係受到全球生產關係的相互影響，既是受全球化秩序影響的一個層面，同時也是強化全球化的規範的一種力量，Roberst Cox, "Gramsci, Hegemony and International Relations: An Essay in Method and Structural issues of Global Governance: Implications for Europe", in Gill, S. (ed.), *Gramsci, Historical Materialism and International Relations*, Cambridge University Press (1993), pp. 49-66 及倪周華，〈從國際政治經濟批判

新葛蘭西學派認為國際政治經濟秩序制約並形塑國家與公民社會的關係並非單面向，而是不斷在轉變互動過程，在資本生產社會歷經數次的改變；在 20 世紀至 21 世紀初期全球霸權性規範，Babic 稱之自由的世界秩序（*Liberal international order, LIO*），⁹ 其秩序並非指國家間的支配性權力與服從，而係指生產關係為基礎而形成價值理念（*Idea*）、國家形式與國際建制（協約及組織等）；此將公民社會與國際關係研究的結合，是批判理論與傳統國際關係或政治理論的首要理論基礎差別。在傳統政治學理論，國際關係與公民社會是二個區隔的領域，國際關係是國家為主體之互動作為；然以批判理論之觀點，國家係為公民組成，而公民社會是國家建制的運作基礎，除了包括已存在運作的組織與法律等社會建制與規範，更存在對該建制變更與重建的動態過程，不同的社會力量在各種政治、經濟及意識的塑型，形成對國際政治經濟霸權式的主導性秩序（*dominant order*）的維護與反對，秩序的維持或變革將會引導國家的組成與結構改變的。¹⁰

然生產關係做為社會關係的基礎，秩序改變並非僅係社會力量的政治上失得，新葛蘭西學派提出重要的「空位（*interregnum*）」概念，即在資本生產模式下，因為利得下降而發生的生產危機造成原有秩序的瓦解，然在新的秩序未能置於主導至地位，則在國內與國際政治實務上產生混亂與衝

理論分析美中對抗結構下的歐盟經貿發展》，《理論與政策》，第 3 卷第 24 期，2021 年，頁 107-131。

⁹ Milan Babic, "Let's talk about the interregnum: Gramsci and the crisis of the liberal world order", *International Affairs*, Vol.96, No.3, (2020), pp.767-786.

¹⁰ 在資本主義發展進程，Piji 以資本跨階級的獲利模式，將之略分為三個時期，初期 18-19 世紀的農工轉勞工的剝削血汗，國家專制與暴力的社會不安定，國際的殖民爭奪，中期 19 世紀晚期到 20 世紀的工業生產（生產力）模式，工廠成為主要社會力量衝突妥協場域，工會勞權與社會福利的階級妥協，國際工業生產交換貿易穩定為秩序；而晚期的在 20 世紀末則是資本流動投資，大量金融投資與服物業獲利，即為全球化下的秩序，Kees Van der Pijl, *Transnational classes and international relations*, London, *Routledge*, (1998), pp.33-40.

突；¹¹Worth 認為當前國際政治經濟結構位於葛蘭西所稱歷史結構改變的時節點，是霸權政治秩序的有機性危機（organic Crisis），即舊有秩序的治理模式不足安排國內公民社會階級妥協於原有生產模式及其社會共識（societal consensus），而支持霸權秩序的歷史集團開始衝突與重組，主導優勢階級的地位面臨挑戰；¹² Balibar 則指出現今資本生產性危機發生即係於 2008 年金融危機所呈現原資本市場至上秩序受到嚴重挑，而美國與歐洲為主要資本流動核心區域，其秩序的消退與混亂將直接衝擊其國內政治樣態。¹³

然必須強調的是，社會力量的拉扯鬥爭是一個動態且長期的政治論爭（political contestations）過程，並非靜態的機械式即時反映；新葛蘭西學派透過國際政治經濟結構分析，提出國家形式的改變是不同社會力量在國境內與國際間同時在互動進行，即形成生產關係的基礎變化亦須由組織建制（institution）與理念（Idea）三方力量的整合；而該等社會力量的動員過程在不同政治制度國家呈現不同模式進行。

二、民粹政治的政治經濟分析模式

回顧民粹政治的歷史發生，歐洲地區在 30 年代的納粹法西斯政權的歷史記憶，對於右傾民粹所主張排外民族認同皆抱有相當戒懼，而在大西洋彼岸美國川普總統當選被視為以白人至上的種族民族主義者（Racial

¹¹ 葛蘭西形容該空位期是一種權威的危機（crisis of authority），原有統治階級（ruling class）失去其領導地位但具主導性優勢，因此更多政治壓迫方式將發生，多數民眾不再相信原有共識，因此充斥衝突與混亂（Antonio Gramsci, *Selections from the prison notebooks*, edited and translated by Quintin Hoare and Geoffrey Nowell Smith. International Publishers (1971), pp. 106.

¹² Owen Worth, “The battle for hegemony: Resistance and neoliberal restructuring in post-crisis”, *Europe. Comparative European Politics*, Vol.16, No.1 (2018), pp. 129-130.

¹³ Balibar, E. (2017). “Our European incapacity” in Daphne Büllsbach, Marta Cillero & Lukas Stolz (Eds.), *Shifting Baselines of Europe: Neoliberalism and Nationalism European Alternatives*, 1st ed. Bielefeld: transcript Verlag (2017), pp. 18-19.

nationalist) 受全球矚目；¹⁴然而何民粹政治及其發生的原因，多數分析並未採取歷史結構分析而且僅予以「魅力領袖 (Charisma Leader)」、「嚴格層次組織動員」、「民眾訴求 (mass appeal)」及「反政治意識型態 (ideology of dissatisfaction for politics)」等表徵性的政治活動描述，未能將民粹政治的不同本質有所區隔與探討，進而使民粹政治的定義成為政治研究困難之一。¹⁵ 而批判學派的論述，或可提供不同分析思維。

首先，相對於民粹政治的研究困境，批判學派區分政治經濟分析為全球、國家與公民社會等三層次，而全球層面係指資本霸權秩序，國家層面為如何連結國內與國際的生產關係，公民社會則為階級整合與對立的過程，而在該三個層面的變動係為相互連結，民粹政治在公民社會係屬民主與建制對抗，進而在國家形式上取得與既有優勢階級利益的對抗 (struggle) 及在國際霸權秩序的轉變與形成；¹⁶ 易言之，民粹政治研究得脫離價值的判斷，而係一個政治文化予以分析，而該政治文化透過社會動員而長期致力於社會建構的階級重組與利益分配。¹⁷

第二，關於社會力量的重組，社會學者 Polanyi 的雙重活動 (Double Movement) 概念，即經濟自由 (Economic Liberalism) 理念與社會保護 (Social Protection) 理念相互對立與妥協下進行社會發展，並在透過政治上的權力取得形成擺渡效應 (Pendulum Swing)，而在資本階級的優勢主導

¹⁴ Michael Kazin, "Trump and American Populism: Old Whine, New Bottles", *Foreign Affairs*, Vol. 95, No. 6 (2016), pp. 17-18.

¹⁵ Paul K. Jones, P. (2020). *Critical Theory and Demagogic Populism*, Manchester University Press. (2020), pp. 4-7.

¹⁶ *Ibid.*, pp. 785.

¹⁷ 英國學者 Worsely 於 60 年代提出民粹政治係政治文化分析，從社會變動觀點其與社會變化運動 (如自由主義、保守主義、社會主義或共產主義) 之不同，在於其從無固定的組織或意識型態而在一個特定社會與時間內，亦不一定限於民主或極權政治社會，政治文化意指其有特定社會基礎，對於既有建制的共同認知，包括認可與信任與否，而民粹的政治文化意指一個對於建制的敵對對立 (antagonistic opposition)，Ernesto Laclau, *On Populist Reason*, Landon, Verso, (2005), pp. 14-15 及 Benjamin Moffitt, "The Global Rise of Populism: Performance, Political Style, and Representation", *Stanford University Press*. (2016) pp. 22-23.

下，市場商品化趨勢逐漸促成人民生活、價值與文化的危機，當政治經濟情況受到扭曲而未能呈現其社會功能，即自由經濟市場原則超越社會保護原則，除了產生貧窮及分配不公平的經濟問題，更產生政治上不正義與被漠視的反彈，Beiling 指出該等社會階級利益的互相鬥爭並的雙重活動，係不對稱的發展過程，資本階級所控的政府與國家建制以自由市場為依歸，而社會保護的力量唯有在雙方緊張升高與政治對立才可能在政治權力衝突中成為影響的力量；更重要的是，該雙重活動擺動非僅係各類社會問題所直接引發，而係經歷文化解釋與話語論述（cultural interpretation and discursive mediation）的複雜過程；¹⁸ Dale 亦提出資本生產與社會保護力量在 20 世紀歷經數次擺盪，而新自由主義在 90 年代形成霸權秩序之際，顯為過度的市場基本教義取向而產生回擺的必然性。¹⁹

第三，社會運作的資本生產關係具有本質衝突性，該民粹政治的人民力量即為對霸權秩序及其優勢階級的對立，民粹政治發展則是一種對於社會在進一步保護人民而形成真正人民政治（popular politics）的政治文化，²⁰民粹政治係對資本生產的相對社會力量，而該政治文化並非有深厚的意識型態（如法西斯主義、社會主義或自由主義），而係階級關係的對立過程，在優勢階級的政治建制無能滿足不同社會群體的平等要求，民粹政治即呈現的強烈對立與政治衝突，而 Stanley 將之稱為平等時刻（equivalent moment），而各社會因各平等訴求將全球性議題連結社會各群體多元要求，而呈現不同程度與面向的民粹樣態。²¹

¹⁸ Hans-Jürgen Bieling, "Rise of right-wing populism in the Europe of today – outlines of a socio-theoretical exploration," *Culture, Practice & Europeanization. Culture, Practice & Europeanization*, Vol.4, No.1(2019), pp. 78-81.

¹⁹ Gareth Dale, "Double movements and pendular forces: Polanyian perspectives on the neoliberal age," *Current Sociology*, Vol. 60, No.1(2012), p. 4.

²⁰ Salvatore Cingari, "The term "populism" in Gramsci's Prison Notebooks", *International Gramsci Journal*, Vol.4, No.2 (2021) , p.26.

²¹ Ben Stanley, "The thin ideology of populism", *Journal of Political Ideologies*, Vol.13, No.1, (2008), p.96.

綜上，批判理論將民粹政治置社會變動的政治經濟分析模式，避免傳統對其定義的爭議，即民粹政治應於社會力量衝突雙重活動的發展過程中，對抗市場的社會保護力量的政治行為，其衝擊與轉變是在於整體社會關係，亦即 Cox 所稱社會力量重組過程並非僅係經濟物質生產關係的反映，亦包括了知識、社會關係與價值等心理層面，同時過程中將避免意識型態的前題連結，而係由歷史結構的生產關係的對立動態變化，分析其不同社會、不同歷史時節的不同樣態。²² 新葛蘭西學派做為國際政治經濟學的批判論述，提出以國際霸權秩序及其維護體制存有機性的危機，而國家做為與優勢階級利益在國際與國內連結政治之形式，在原霸權秩序瓦解與重建的空位期，原透過經濟體制與社會保護妥協的各社會力量，將強化其對立並在政治形成各種策略與組合，而民粹政治實為原社會政治經變動關係中不曾或缺的政治文化，但在秩序重整型塑過程中以反秩序建制社會力量呈現，且無法以固定意識形態定義其發展，在各不同社會條件下，依其對平等訴求的回應而有不同呈現樣態。

參、全球政經秩序下的民粹意涵

一、全球政治經濟秩序演變

在現代資本主義發展，從 19 世紀的殖民貿易為 20 世紀工業生產貿易取代，其間的秩序衝突反映在國際間 2 次世界大戰與歐洲各國內共產左翼崛起；而二次大戰後的自由貿易秩序建立在布列登森協議的美元本位秩序與西方民主國家國內政治的社會民主（social democracy）妥協，在 70 年代石油危機引發了戰後生產貿易秩序的困頓，在國際間冷戰升高與歐美國內反戰與反社會活動，而石油美元的國際移動在 90 年代逐漸型塑新自由主義（Neoliberalism）資本至上市場的獲利原則，社會保護的主張受到

²² Anthony Leysens, "The critical theory of Robert W. Cox", *Palgrave Macmillan* (2008), p.9.

重大壓抑。²³ 冷戰結束後，新資本霸權秩序的穩固，自拉丁美洲危機而達成華盛頓共識（Washington consensus）成為新資本市場秩序準則，亦落實在世界貿易組織（WTO）等國際建制。在 90 年代以降的全球化政治經濟秩序，以美國的主要領導國家，²⁴ 唯其主導之世界秩序業與二次戰後的國際生產貨品交換的貿易結構不同，而是以金融資本投資流動為主要規範，即金融服務業為新興貿易焦點，其對匯率固定的維護更逆轉為自由浮動，市場經濟放大成為資本自由流動與利得，新自由主義所主張的市場至上原則即為全球化主要意涵，新自由主義其所形塑國營事業私有化、金融與貿易交易鬆綁（deregulation）、降低社會福利支出、勞動市場改革（彈性聘僱）及低通貨膨脹等新自由主義教條式規則（Neoliberalism doctrine）透過世界貿易組織等多邊協議方式，約束各國將全球性秩序規範（normative regulations）納入為國家基本政策，然該等秩序規範卻在各國形成社階級的貧富差距困境影響了社會安定，原妥協的利益分享效益並未實現，各類抗議活動在歐美各國家持續發生。²⁵

2008 年華爾街金融危機，則為新自由主義生產秩序根本性動搖開始，²⁶其危機從美國金融市場向世界各社會政治層面擴散，全球經濟產生巨大

²³ Georg Sørensen, "What Kind of World Order? The International System in the New Millennium." *Cooperation and Conflict*, Vol. 41, No. 4, (2006) pp. 343-344, Leonid Grinin, *Evolution of World Order, Evolution and Big History*, (2018), pp. 75-78.

²⁴ 對於美國政治軍事霸權地位執行國際治經濟資本市場霸權秩序，Cristoph Scherrer 稱之雙重霸權（Double Hegemony），並以此分析其在對外軍事外交的作為在跨國階級組合與利益維護的意義，"Double Hegemony"? State and Class in American Foreign Economic Policymaking," *Amerikastudien* 46 (2001), pp.573-591.

²⁵ Adam Warner, "Brief History Of The Anti-Globalization Movement," *University of Miami International and Comparative Law Review*, Vol. 12, No.2, pp. 237-238.

²⁶ 該秩序不僅指金融市場交易與經濟活動秩序，更重要是支撐其運作的政治秩序，其秩序的動搖在社會運動與法律尊守產生失序，政治建制一方面以缺乏民主課責的方式進行市場秩序維護，例如急劇的經濟震盪療法(shock therapy)，另甚至透過更深層國際整合（如歐盟共同財政措施與國際貨幣基金救援方案），為新自由主義統治階級的寧靜革命(silent revolution), Stephen Gill, "Transnational Class Formations," *European Crisis and the Silent Revolution. Critical Sociology*, Vol.43, No.4-5 (2017), p. 636，然該秩序與其政策業在 2008

的動盪，進而漫延至歐洲形成主權國家債務危機，更重要的是，金融危機突顯了資本利得的差距，貧富差距的社會不平議題，成為國內政治不穩定的因素，新自由主義下放任市場的治理模式受到普遍的質疑。²⁷而金融危機所帶來的全球經濟不景氣，國際投資流動的停緩造成資本利得的衰退，美國在「美國優先」等民粹口號下推動經濟保護主義，區域化模式的自由貿易與投資市場逐漸取代全球化的資本自由原則，在美洲地區的美加墨貿易區 USMCA 與新興亞洲的經濟合作（如 RCEP）逐漸成形，歐盟亦與中國簽定全面性投資協議（Comprehensive Agreement on Investment，簡稱 CAI），²⁸而原為全球化國際建制代表的世貿組織 WTO 正日漸式微。

綜上，20 世紀 90 年代開始 30 年間，新自由主義的市場秩序以全球化之名推動之資本利得生產關係，在金融危機後面臨瓦解崩潰之危機，然瓦解並非指自由經濟秩序的立即消失，亦非指社會平權活動的成功，而係對過去以全球為運作範圍的資本投資與貨品流動模式進行修正為區域化集團生產投資，但該等區域模式與新自由主義秩序是否產生國家間對抗或競合關係，尚待國際政治的折衝演變；然其原國際生產霸權秩序以單極霸權美國所支撐的全球性自由放任市場秩序，該美國支撐的霸權軍政地位與資

年金融風暴失去其正當性，為新自由主義秩序動搖的開始，Alfredo Saad-Filho, *Endgame: from crisis in neoliberalism to crises of neoliberalism*, *Human Geography*, Vol.14, No.1 (2021), p. 134.

²⁷ 有關社會不平等的影響，不僅是經濟收入與分配的不正義，Tylor 指出社會文化層面的不平等，即對於階級意識的去除，而以個人成就與努力做為不平等的理由，該階級承認的困境併同經濟保護困境，形成階級關係的矛盾與重組，Imogen Tyler, Keele, *Classificatory struggles: class, culture and inequality in neoliberal times*, *The Sociological Review*, Vol.63, No.2 (2015), pp. 493–511.

²⁸ 有關中歐 CAI 協定內容與國際政治經濟分析，得由國際生產秩序予以分析其全球投資的價值生產斷鏈與歐盟面對生產關係的因應作為，在 21 世紀的經貿發展，顯然面對與全球化新自由主義不同的霸權世界秩序，這改變中的秩序呈現於意識理念、生產模式與跨國組織運作上。然而，不同的世界秩序並非意味新秩序已形成，而係指原來全球自由放任的市場原則仍為規範，但政治介入才發生國際間的對抗與衝突，使新自由主義的全球化圭臬受到挑戰。其次，在生產模式變化上，跨國資本建立的生產供應鍊仍是國際經貿機制，但區域集團替代全球多邊協議，美國並不是穩定的霸權秩序維護者，倪周華，前引文 9，頁 103-131。

本生產霸權秩序皆受到嚴苛挑戰；該秩序的消退亦如葛蘭西將之描述為空位期，這個時期無論是在國際或國內社會充各樣的失序現象，即於葛蘭西所稱歷史結構改變的時節點（juxposition）。

二、全球政治經濟失序與民粹化的國際關係

在 2008 華爾街金融風暴前，全球化的自由貿易所依恃資本流動模式引發的社會不平等已營造許多反全球化的跨國活動，然該等反全球化的社會力量，多為左派的社會主義傾向，雖亦反映西方社會內的階級發展差距，但主要仍強調全球化的資本自由秩序下的國際建造成國家間經濟利益不平等，例如美國諾貝爾經濟學者 Stiglitz 明言「華盛頓共識」係對開發中國家的極度不公平，全球化經濟模式是先進經濟體依自身利益而忽略世界最貧窮國家人民的福祉，²⁹ 爰反全球化的主要對場域多為國際政治經濟建制（如 WTO、IMF、World Bank 及 G8 峰會等），並與 21 世紀發展初與反戰運動（伊拉克戰爭）的結合成為對反霸權與反對開發中國家剝削抗議。³⁰ 在該時期對新自由主義秩序國際平等的質疑，雖相當程度反映在 WTO 杜哈回合談判的停滯與美洲自由貿易區的鬆散協議，並沒有改變其全球霸權性在先進工業國家的治理，其真正成為歐美社會反全球化社會運動，係金融危機後對政府治理的不信任；在金融危機的全球經濟 GDP 下滑 14%，外國投資 FDI 因金融危機大富幅衰退減少而影響經濟成長，整體

²⁹ Joseph E. Stiglitz, *J. Making globalization work*, Norton & Co. (2007), p. 4.

³⁰ 依 Warner 分析對全球化的抗議，可以推至 1994 年北美自由貿易協定 NAFTA 所引發墨西哥南部 Zapatista 暴動，1995 年對歐盟馬斯垂克條約引發法國交通業工人罷工，而 1999 年西雅圖對 WTO 會議的暴力式阻撓，反全球化訴求不但涉及國家內的社會發展不平等，亦涉及國家間分工的不平等，該反資本市場的國際風潮，在 2000 年的日內瓦、布拉格、魁北克都對全球化推手的國際組織 IMF 與 World Bank 會議，進行大規模抗議，2001 年熱瓦那 G8 峰會抗議更將暴力升高至抗議者死亡，然因 911 恐怖攻擊促成高度社會警戒而降低抗議暴力，但全球化不滿並無消退，2002 年奧斯陸再對 World Bank 華盛頓共識抗議其對窮國家不公，2003 年歐洲對反戰與反全球貿易的抗議結合，同年在美國邁阿密發生對美洲自由貿易區 FTAA 的抗議，*Ibid.*, pp. 242-245.

對外國資本散發社會敵對輿論，³¹急速經濟困頓突顯社會內部的不平等，Rey-Araújo 認為金融危機嚴格檢驗了全球化經濟模式，先進經濟體 30 年的經濟成長並沒有改變對勞工階級實質薪資停滯之困境與提升整體社會之福祉，³²愛反全球化的論述從南北國家間不平等轉變為國家內部的不平等，訴求脫離全球連結的國家保護成為反全球化的主導力量，Horner et al 稱為反全球化的大轉變 (big switch)，意旨即全球化自由主義秩序的挑戰，一方面是其反對主體從落後經濟體轉為在西方先進國家，原開放經濟模式透過階級補償的社會共識被質疑挑戰，另一方面則主導論述上，從左派的社會平等訴求轉為右派的排外民族主義訴求。³³

就批判學派觀點，21 世紀金融危機後的反全球化，是新自由主義秩序消退的空位期，一方面，政治上社會階級力量不斷於國內社會與跨國連結中重整，另一方面在經濟市場上，優勢主導階級在尋求資本利得的可能模式；而在國際上，一個多元的世界在取代以單一霸權秩序（新自由主義）與單一霸權國家（美國）的國際政治經濟結構。在該等世界秩序調整中，Worth 指出舊有秩序的治理模式不足滿足各社會力量妥協，其社會關係（societal relationship）開始衝突與重組；³⁴ 回顧 21 世紀全球政治經濟秩序，90 年代以來的全球化新自由主義規範崩盤，關鍵固然在於 2008 年金融海嘯所代表資本流動管理困境，但其社會力量的累積與挑戰並非單一事件因素，亦非單純視為反全球化反射性情緒，而係不同的社會力量在國內與跨國場域相互折衝，2016 年美國為首的新保護主義或民粹政客的訴求，

³¹ Jan-Otmar Hesse, "Financial crisis and the recurrence of economic nationalism," *Journal of Modern European History*, Vol.19, No.2 (2021), pp. 14-18.

³² Pedro M Rey-Araújo, From systemic to organic crisis: 2008–2019. In *Capitalism, Institutions and Social Order*, Routledge, (2020), pp. 171-177.

³³ Rory Horner, Seth Schindler, Daniel Haberly, Yuko Aoyama, "Globalisation, uneven development and the North–South 'big switch'" *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, Vol.11, No. 1, March, (2018), pp. 17-33.

³⁴ Owen Worth, "Recasting Gramsci in international politics", *Review of International Studies*, Vol. 37, No.1, (2011), p. 389.

顯示其過去雙重霸權領導地位的動搖，更重要的是該霸權秩序所支撐原生產關係的失敗。而西方民主國家面對全球經濟的困境不若威權體制的嚴格管制與穩定，因其民主選舉的治理模式建立於市場自由，原具有市場放任而產生金融危機發生之潛在本質，然資本生產秩序危機引發社會對自我保護的排外，一方面反映在地緣政治上而被簡化為「民主國家與威權國家的對抗」，³⁵另一方面，民族主義（nationalism）成為 21 世紀金融危機的國家治理基調，如一次大戰前（1929 大蕭條）及 70 年代石油危機（1973 布列登森林協議終止）等生產秩序危機時，國際政治情勢皆因經濟秩序而呈現國家間對立。³⁶

三、國際政治經濟與右翼民粹崛起

全球霸權秩序的消退，在國內社會平等關係方面，原有秩序的瓦解係呈現社會保護力量對資本經濟自由體制的對抗日益強化，Moffitt 所稱這是一個民粹的時代，而民粹政治是一種政治風潮（political style），³⁷ 而 Polanyi 所稱雙重活動的社會動態關係，尤在新自由主義市場秩序下呈現的不平等

³⁵ 西方批評威權的資本體制以中國為代表性，以國家政治力量直接控制經濟政策與公司經營，目的在迅速發展現代化與社會穩定，對西方國家經濟體私人公司產生不公平競爭外（如太陽能產業），更重要其政治領導下的資本輸出可能因過度擴張而造成全球產能過剩，該等國家資本主義（state capitalism）將不利全球經濟發展（Michael Hirson, “State Capitalism and the Evolution of “China, Inc.”: Key Policy Issues for the United States, *Testimony before the U.S.-China Economic and Security Review Commission on “China’s Internal and External Challenges”* February 7, 2019）；而面對威權政府的競爭，在全球生產危機之際，社會普遍發生經濟停滯與分配問題，原自由經濟體制亦發展出威權治理，以犧牲社會價值而追求快速的經濟成長為訴求，並以國家利益為訴求而壓抑其他社會意見，但其僅限縮資本市場經濟（民族主義），爰被稱為威權的新自由主義（Authoritarian Neoliberalism, Murat Arsel, Fikret Adaman, Alfredo Saad-Filho, “Authoritarian developmentalism: The latest stage of neoliberalism?,” *Geoforum* (2021), pp. 261–266.

³⁶ Maya Kandel “The Populist Challenge to Foreign Policy: A Transatlantic Perspective,” Tournier-Sol K., Gayte M. (eds) *The Faces of Contemporary Populism in Western Europe and the US*, Palgrave Macmillan, Cham (2021), p. 241.

³⁷ *op.cit* 2, p. 14.

與社會正義問題，民粹的出現即為對呈現對菁英治理與建制（選舉與政黨等）的不信任，企圖改變原有政治經濟體制，其挑戰現有秩序模式包括政治抗議與偏離政策實現（如英國脫歐）。而美國做為霸權秩序的主要維護國家，卻是秩序危機的發源地，2008年華爾街金融風暴的影響世界的資本市場震動，除了造成其他國貿易生產損失及延伸出國家債務等政治經濟危機，美國是否具有新自由主義資本流動世界秩序的能力與意願亦倍受質疑，³⁸以2016年川普當選美國總統為例，該政權一方面在政治上以逾越法院之行政命令進行排外政策等，另一方面在經濟上以貿易保護措施與中國、歐洲與各國進行貿易摩擦，更以退出國際組織的行政措施，訴求反全球化、反移民及反自由貿易等主張，對外提高軍事與政治對立等排外作為，實為其在危機處理社會關係的政治失敗所致。³⁹ Kazin引歷史學家 Gary Gerstle 之語，描述美國政治的民粹主義發展自建國以來即存在因對「人民」界定為區分二類，一類為對於富人階級與政客的反對，如美國2020年民主黨參選人 Bernie Sanders 的社會主義政見，另一類即為其中以歐洲白人移民為界定的狹隘種族主義，而川普總統反全球化排他政見即承襲該種族主義；但不論何類民粹，皆因經濟困頓而升高其對民眾的吸引，一如1890年代排華的人民黨（People's Party），1920至60年代反黑人民權的3K黨，皆反映了於人民對政府不信任而形成國內政治治理的轉變壓力⁴⁰。

綜上，新自由主義的秩序危機，指其全球化所形塑的市場至上共識失去其霸權性地位，不僅在國際關係上因霸權國家無能力維持原霸權性政市場秩序，在國際政治上形成國家間的權力對立，亦因各國內經濟困境而傾向與全球經濟保持距離，社會內部產生排外情緒對抗，民粹發展是以狹隘

³⁸ Brandon Tozzo, *American Hegemony after the Great Recession A Transformation in World Order*, 1st ed. London: Palgrave Macmillan UK (2018), pp. 127-130.

³⁹ Andreas Bergh & Anders Kärnä, "A. Globalization and populism in Europe", *Public Choice* 189, (2021), p. 67.

⁴⁰ Michael Kazin, "Trump and American Populism: Old Whine, New Bottles", *Foreign Affairs*, Vol.95, No.6, pp. 17-21.

種族主義、民族意識、威權治理與排他性的右翼式民粹（Right wing populism）呈現，⁴¹ 然而，必須強調的是，民粹政治興起並非僅單純係全球化的經濟困境反彈，亦不必然是發展為右傾排外的保護訴求，而係在全球化秩序崩解之際，政治建制（包括政府與政黨）的原有治理菁英無能反應社會對不利的保護，而產生社會力量間對立升高，隨著國際經濟的國家間對立，對外民族與對內種族的排外與保護主義 成為當代民粹政治的核心政治論述，對原有政治建制下民主、人權與自由形成嚴重挑戰；⁴²亦即民粹政治原以抗爭社會保護不平為基礎（或稱左派或社會民粹 Left /Social Populism）及平等社會關係為訴求，但在快速經濟衰退造成國際競爭衝突代替合作協調，政治領導人的狹隘詮釋民粹政治，形成與民族主義的意識形態形成結合之勢，此民主衰退之勢業非單一政客或國家之困境，而係全球各民主制度國家普遍性治理挑戰。⁴³

肆、歐盟政民粹政治的社會關係分析

⁴¹ 右翼民粹政客在發展中國家取得政治權力，如巴西 Jair Bolsonaro，菲律賓 Rodrigo Duterte，土耳其 Recep Tayyip Erdogan in Turkey 及印度的 Narendra Modi 等皆恃民族主義攻擊宗教或種族的少數族群，並輕忽憲政上的權力平衡；同時在西方自詡民主國家，美國的川普、波蘭的 Law & Justice 黨，匈牙利的 Victor Orban 等，皆以右翼民粹取得政治權力，Sergei Guriev & Elias Papaioannou, “The Political Economy of Populism”, *Journal of Economic Literature*, (2020), pp. 1-4.

⁴² Anna Grzymala-Busse, Frank Fukuyama, Didi Kuo, Michael McFaul, *Global Populism, and Their Challenges*, (2021), pp. 5-8.

⁴³ Óscar García Agustín 指出左派民粹依其主張政治改變不同而有所謂中間偏左與激進左傾的差異，然其與左翼民粹的共同在於提高民主參與與反對政客利益，然左派民粹基本價值在提升社會公平(equality)與正義(social justice)，亦更關懷性別、環境與人權議題。(Left-Wing Populism: The Politics of the People. Emerald Publishing Limited, (2020), pp.10-12, Jacopo Custodi 檢視西班牙 PODEMO 民粹的成功結合民族主義訴求為例，左派民粹運動亦將民族訴求做為政治選舉的策略而非意識型態，與右傾民粹以國籍或種族為區隔不同，而是強調民族主義得做為反對霸權式跨國菁英治理與包容性的社會民主認同，其主張民族驕傲及歸屬(national pride & belonging)都與右翼狹隘種族排外意識有本質上差異, “Nationalism and populism on the left: The case of Podemos”, *Nations and Nationalism*, Vol.27, No.3 (2021), pp. 705-720.

一、歐盟國家的民粹發展

歐盟發展過程與國際支配性的政治經濟秩序向為互輔，在 90 年代歐盟及全球的共同信念皆為資本流動而堅守低通膨及有限度算赤字財政等規範，歐盟整合進展及歐元的誕生皆服膺該新自由主義的全球化秩序。然資本利得的集中化並未發生涓滴效益促成社會共同平等，在以資本市場為原則的政治經濟模式，工資停滯與福利支出縮減，勞工團體權利受到嚴重邊緣化。⁴⁴ 2008 年的金融危機導致歐元主權債務危機，致使整個歐元區的經濟情況的急速下轉而採取更嚴格擲節方案，卻提升社會階級抗爭，⁴⁵義大利、西班牙及希臘等主要受災區，民粹政府（五星活動及激進左翼）相應成立，而非受災區各國，如奧地利自由黨（FPÖ），法國國民陣線（NF，2018 年改名為 National Rally），英國獨立黨（UKIP），荷蘭自由黨（PVV）、德國另類選擇（AFD）與丹麥人民黨（DF）等主要民主國家的民粹政黨，在過去 20 年之選民支持成長約 7-30%，中東歐的波蘭、匈牙利、捷克甚到有超過 50% 之選舉得票率。⁴⁶

在該歐洲民粹政治發展，歐盟官方曾警示該極右（radical right）政治力量對民主的價值的負面影響，其主張反移民、反民主建制、身分對立等等主張，可能導致嚴重自由與人權的政治逆轉，⁴⁷然右傾民粹政黨的政治

⁴⁴ (Gill, 2017:639)

⁴⁵ 有關擲節方案（austerity policy）係指國家總體經濟政策採取平衡預算，以減少公共債務降低赤字，並在勞工與就業保護採取彈性作為，類似方案在 1930 的經濟蕭條危機亦曾實施，皆將經濟調整代價由勞工承擔，歐盟更以歐體一致化的機制監控確保各會員國依循，Jan-Otmar Hesse, “Financial crisis and the recurrence of economic nationalism,” *Journal of Modern European History*, Vol. 19, No. 1, (2021), pp. 14-18 及 Stella Ladi & Dimitris Tsarouhas, “The Politics of Austerity and Public Policy Reform,” *EU. Political Studies Review*, Vol. 12, No.2 (2014), pp. 171-180.

⁴⁶ Statista 2021, Populism in Europe - Statistics & Facts, <https://www.statista.com/topics/3291/right-wing-populism-in-the-european-union/#dossierKeyfigures>.

⁴⁷ “Contemporary manifestations of violent right-wing extremism in the EU,” *EU Commission*, February 1, 2022.

權力在上揚之際，顯見過往以保守/自由競爭的政黨政治結構的治理的問題，如 Pasquino 所指出，雖然在各國家民粹所產生影響不同，但對民主的負面衝擊都顯見了民主機制在面對社會問題處理的功能不足，而其敵對式的身分族群區隔與信仰個人領導的連結，對政治中介機制（如政黨）拒絕，其可能帶來疏離的政治參與，甚至動亂，將難以在數個世代平復。⁴⁸ 代議民主的政治作為，不能回應有過去 30 年全球利得分配及隨之經濟危機，在民主制度提供的公平選舉並沒有充分反映出經濟與社會政策轉換的功能，顯然不能滿足相當人民期待，政治疏離與對主流政黨的支持皆朝負面性發展，極右政黨在利用民主運作失敗藉人民主權之名，實則以排外作為（Nativism）而取得政治利益。另一方面，因為對立式的民粹訴求，以簡單方式解決複雜政治經濟困境，在多元民主制度形成極化的社會分裂（polarization），分立的社會使民主制度相互包容妥的空間更形減少，對於民主基本價值的言論自我與利維護皆有可能的傷害，Mastroaolov 稱其為民主制度中反政治（anti-politics）的趨勢，⁴⁹ 該政治經濟秩序的根本極化差異，已將戰後的民主共識消失。⁵⁰

然右翼民粹並非歐洲民粹變化的全貌。若僅將反全球化活動簡化等同

⁴⁸ Gianfranco Pasquino, "Populism and Democracy", in: Albertazzi D., McDonnell D. (eds) *Twenty-First Century Populism*, Palgrave Macmillan, London, (2008), pp. 28-29.

⁴⁹ Afflio Mastropaolo, "Politics against Democracy: Party Withdrawal and Populist Breakthrough", in Albertazzi D., McDonnell D. (eds) *Twenty-First Century Populism*, Palgrave Macmillan, London (2008), p. 30.

⁵⁰ 有關歐洲民主共識演變即為其社會民主(Social Democracy)歷史，依其對資本主義樣態的對應，可略區分為三個階段，分別是一次大戰後面對工業社會型態，社會主義政黨在歐洲國家選舉取得一定約 30% 得支持，其改革在工作場，包括最高工時、帶薪休假、集體協商與年金制度等，而第二階段則在二次戰後，修正社會主義立場且納入公共部門勞動，主要以增加於公共支出；而在 1990 年代全球性生產致使工業勞工的減少，公共部門勞工成為主要社會民主支持，但政府公共支出的國際制約，社會呈現極化差距，社會民主力量在重組中，(Giacomo Benedetto, Simon Hix, & Nicola Mastroaolov, "The Rise and Fall of Social Democracy, 1918–2017", *The American Political Science Review*, Vol.114, No.3, (2020), pp.928–939 及 Markus Pausch, "The future of polarisation in Europe: relative cosmopolitanism and democracy", *Eur J Futures Res* 9, Vol.12, (2021), pp. 9-10.

為歐洲的民粹政治上成功，或僅歸因為全球化過程中經濟利得輸家的極端反彈，或僅呈現民主治理在危機處理的功能不彰，則未能說明民粹政治為何各國差異政治結構下現不同程度社會支持度；細究各國民粹政治，其呈現組成與訴求並非同一質性，歐洲民粹活動分歧，排外民族主義為訴求的右翼民粹與以民主改革的左派（社會）民粹（如西班牙的 PEDEMOS、德國 DIE LINK，法國 INSOUmise 等）同時存在，亦有極右與極左聯合政府（如希臘 SYRIZA）；⁵¹而另一個重要的發展是，主流政黨在民粹的政治發展中為爭取選舉的結果，採納民族主義的政治主張，右翼民粹政黨保護性與排外性的政策從為主流政黨接納，甚至在歐洲不同國家（如芬蘭、挪威、義大利、荷蘭等）右翼民政黨亦加入聯合政府成為主要（doimante）或次要（junior）的執政黨，即 Bayerlein 稱之為民粹政治的政黨滲透（party penetration）。⁵²

綜上，歐盟諸國的民粹發展在全球化秩序危機後發展，雖反應全球化市場原則的政治經濟治理在社會均衡之失敗，但歐盟諸國亦呈現左右不同民粹主張，爰不應將民粹簡化為排外或社會弊病，而應考量其不同主張間的共同論述，即對原政治經濟秩序之改變。

二、歐盟治理危機之困境與民粹發展

歐盟國家民粹政治的發展所呈現不同激進程度與左右立場分歧，除了個別國家政治經濟條件，歐盟跨國治理的民粹發展較少被關注與討論，⁵³若整體觀察歐盟國家左右民粹的共同性，皆為反對歐盟的整體性政策與對歐

⁵¹ Giorgos Katsambekis & Alexandros Kioupiolis, "The Populist Radical Left in Europe, 1st Ed." Routledge (2019), p. 3.

⁵² Michael Bayerlein, "Chasing the Other "Populist Zeitgeist?" Mainstream Parties and the Rise of Right-Wing Populism", *Polit Vierteljahresschr* 62, p. 414.

⁵³ Paolo Cossarini, Carlo Ruzza & Carlo Berti, "The Impact of Populism on the European Union: 'The People' and the Brussels Bubble," Ruzza C., Berti C., Cossarini P. (eds), *The Impact of Populism on European Institutions and Civil Society. Palgrave Studies in European Political Sociology*. Palgrave Macmillan, Cham, (2021), p. 6.

盟治理缺乏民主參與的不信任，爰民粹與歐盟運作及民主機制之相互性應予檢視；⁵⁴且在 80 年代後期以降，歐洲區域整合與全球新自由主義的國際政治經濟秩序重組一致，從歐洲貨幣機制(EMS),單一市場法案 (EC Single Market Project), 歐洲貨幣同盟 (Economic and Monetary Union) 到東擴進程 (eastward enlargement of the EU) 和里斯本策略 (Lisbon Strategy) 皆係高度整合的經濟區域形成市場力量推動各會員國金融管制去規則化，對福利國家的作為 (如分配與介入政策) 產生結構性的限制，即歐盟區域整合方式來落實新自由主義的資本市場去管制化 (自由化)，歐盟的政治經濟整合進展核心係在國際資本流動維持，而歐元的建立的主要理念亦在於對外資 FDI 的流入吸引力與歐洲跨國企業資本流出的影響力，全球化新自由主義秩序在 2008 年的崩盤，隨之歐洲主權債務危機成為美國外最動盪的經濟區，而在歐盟總體經濟政策一體化之架構下，其在跨國治理課責性更高於各國執政政府。

爰在歐盟超國家形式下，歐洲民粹不僅係各國民主治理挑戰，其根源與衝擊應納入歐盟因素之考量，將歐盟超國家治理視為分析要素。首先歐洲民粹所極力反對的菁英治理，正與歐盟官僚專家治理模式 (technocracy) 為衝突，此專家治理模式係指在各國整合條約下的主權移轉並實施複雜的跨國性法律與規範，其原應受民主意見討論的課責模式，在歐盟治理被予排除，即所謂「民主赤字 (democratic deficit)」的問題，進而在「民主控制」與「代表性落差」二個面向，產生治理的合法性 (Legitimacy) 困境，而當政治強度愈高 (High politics)，其民主赤字的問題愈顯嚴重。⁵⁵ 2008

⁵⁴ 民主與民粹之關係屬威脅或助益之爭辯，Moffit 指出媒體與學界多認為其為社會病徵 (Pathology) 與民主的對立，但深究民粹樣態的多元及同時民主傾向 (擴大參與) 與反民主傾向 (特定對象的政治排除)，在不同社會條件與政治結盟將可能有不同的結果，對何謂民主政治的內容亦有可能產生修正的可能，前引文，頁 137-153。

⁵⁵ 歐盟的民主赤字問題得分為二個面向，一是於超國家組織的正當性，即人民的政治參與，二是人民的政治支持；在組織方面係指部分主權由民選政府移轉至歐盟，但歐洲議會並沒有民主課責之功能，行政權的擴大與缺乏平衡機制；而在政治支持方面，係指歐盟的治理能力不足反映人民的需求，而產生民意需求的落差，其政策沒有實質人民利益

年金融風暴後的主權債務危機，歐盟總體經濟的貨幣政策與財政擲節措施，仍以市場自由經濟與減少政府支出避免干預市場為主軸，證明不但無法挽回重挫的經濟與失業困境，更進一步激起社會內部對立；而在 2014 移民危機的政策上，更突顯了歐盟政治規則與社會期待分裂，歐盟在共同社會安全、移民及難民政策，被認為其是歐洲高失業率的推動者，歐盟治理的民主赤字疑慮轉成治理合法性危機，歐洲民粹政治的菁英反對與人民絕對主權控制之訴求，與和歐洲懷疑論（Euro-scepticism）及民族意識形成互為連結，各國民粹政治的跨國串連，並在歐洲議會選舉成功取得聯合運作，⁵⁶雖然各民粹政黨對各類政治政策反對意見並不一致，但對於歐盟跨國專家治理提出共同的存疑，並要求回歸為主權國家間政治合作則相當一致。⁵⁷

過去歐洲整合所依恃的共識變化，尤其是二戰後整合所依恃之社會民主共識，業在 90 年代全球化的市場至上資本流動所形成的新市場共識中消退，因此予民粹政治的存在發展空間；而 21 世紀金融資本秩序危機與跨國專家治理無效能，更讓原有存在的民粹政治對歐盟菁英秩序之形成跨國串連的挑戰；建構主義政治學者 Bakare 對該等歐洲一體共識消退稱之為

的代表性，Adnan Mahmutović, & Nermina Memić-Mujagic., “The Democratic Deficit of the EU: Two Schools Under One Roof,” Meškić Z., Kunda I., Popović D., Omerović E. (eds) “Balkan Yearbook of European and International Law,” *Cham* (2019), pp. 157-159 及 Maurits De Jongh & Tom Theuns, “Democratic Legitimacy, Desirability, and Deficit in EU Governance,” *Journal of Contemporary European Research*, Vol. 13, No. 3 (2017), pp. 1285-1286.

⁵⁶ 在 2019 年，民粹政黨業取得歐洲議會 3 分之 1 席次，“Why populists could struggle to capitalise on EU elections success,” *Guardian*, December 15, 2021.

⁵⁷ 例如，在 2021 年 7 月 14 個歐盟國家的 16 個右翼民粹政黨共同聲明為例，明確主張以國家主權為基礎代替現行聯邦的歐盟治理 Euronews, “European right-wing populists join forces to rally against EU's direction,” January 15, 2022. <https://www.euronews.com/2021/07/05/european-right-wing-populists-join-forces-to-rally-against-eu-s-direction>. 而左派民粹由希臘 SYRIZA 發起組成跨歐洲社會運動 DiEM25 (Democracy in Europe Movement 2025)，主張回歸人民而重寫歐盟條約與規範，去除歐盟的專家治理模式，*DiEM25, The Movement*. January 15, 2022.

社會化的瓦解 (socialization breakdown),⁵⁸但更精確而言,歐盟的治理危機突顯了在歐盟菁英專家治理模式在政治正當性的動搖,其西方民主價值所強調的課責與參與,在新自由主義的歐盟治理中並無落實,進而促成民粹在各國與歐盟選舉上的成功,Cossarani et al 稱為「將標榜歐洲公民社會參與的布魯塞爾泡沫 (Brussels Bubble) 假象予以刺破」。⁵⁹

三、歐洲民粹的社會雙重活動分析

基於前述歐盟為超國家治理特性,對於歐洲民粹政治的發展的政治經濟分析,應包括歐洲國家與歐盟治理、國內公民社會與跨國連結等因素,即左右立場政治光譜與上下跨國家連結等二條分析軸線,以呈現其動態性的轉換;其社會變動為整體社會政經濟秩序,民粹政治可視為係對歐盟的新自由主義治理模之功能的社力量折衝,對以資本市場經濟利益階級為導向的歐洲治理進行社會關係調整,以一個實質而特殊在跨國與國內交縱的公民社會組態分析其政治經濟的意涵。

首先在國家治理的功能上,國家治理合法性基礎在於公民社會應承負的保護,然在歐盟 90 年代後新自由主義的整合進程,呈現了 Gill 所稱的新立憲主義 (New Constitutionalism),⁶⁰ 即透過去政治化的經濟秩序輔以

⁵⁸ Najimdeen Bakare, "Redefining Democracy and Political Assertiveness: A Constructivist Exposition of European Populism," Baldassari M., Castelli E., Truffelli M., Vezzani G. (eds) *Anti-Europeanism*. Springer, Cham, Vol.59 (2020).

⁵⁹ 該布魯塞爾泡沫主要形容各公民社會組織 (Civil Society Organizations) 並非係草根性公民參與而係被歐盟定位為官僚菁英與人民的溝通橋樑, Paolo Cossarini, Carlo Ruzza, Carlo Berti, "The Impact of Populism on the European Union: 'The People' and the Brussels Bubble", in: Ruzza C., Berti C., Cossarini P. (eds) *The Impact of Populism on European Institutions and Civil Society*, Palgrave Macmillan, Cham., (2021), pp. 6; 此外,官員轉任旋轉門 (revolving doors) 等質疑,歐盟與各公民社會組織領導人在社會、教育及專業背景的高度同質性,形成民意落差, Lindellee, J. & Scaramuzzino, R.. "Can EU Civil Society Elites Burst the Brussels Bubble? Civil Society Leaders' Career Trajectories," *Politics and Governance*, Vol. 8, No. 33 (2020), p. 86.

⁶⁰ 所稱新立憲主義下跨國治理,以國際條約與組織等法律與政治機制運作,但其樣態是持續性轉變,在各不同地區、經濟模式呈現非制式的樣態,因此可視為一種分析資本市場

社會共同政策，以條約方式限縮國家各自政治主權，宣稱該社保護移轉至歐盟治理機制，原本在國家為公民社會的人民社會權力（social right）與公民權（social citizenship）在被集體性消退；即國家在歐盟治理下，退縮為市場經濟的連結功能，而將公共服務導向私有化市場原則，放棄國家在社會文化與種族衝突的中介調合功能，不但沒有盡到在公民社會的保護性功能，反而呈現了公民社會權利自我毀壞，可謂功利模式（utilitarian form）的治理原則擊潰各項在社會民主國家的公民保護機制。

市場資本力量主導下，以個人化競爭的市場原則成為主要的治理模式，社會關係的雙重活動對立與互動，並非簡單地依其在政治經濟立場的左右階級對立，不但受全球化經濟生產模式而受到最不利影響的勞工階級，相對經濟優勢的技術性勞工與中產階級亦因個人競爭的而倍增不安全感，社會階層流動不但停頓甚至有逆轉的可能，過去支持社會穩定模式的中產階級亦對政治建制的代表性與功能效率產生不滿；對勞工階級而言，經濟不利益業為對政治不滿基礎，隨著全球金融危機加重的經濟不利益，認為在政治上對於社會經濟公平分配的希望不再，其失去控制與社經身分認同的焦慮，進而投射於對於文化與傳統的區別，排外的民族主義即藉由貶抑外人來重新定位自我價值，其為右傾民粹政治形成的民族意識因果機制（nationalistic causal mechanism），該跨階級組態係根於對社會疏離與政治上憤怒的不安全感，業改變原有歐洲傳統主流政黨在面對政治競爭的樣態，社會呈現兩極的對立；⁶¹ 若引| Polanyi 的雙重活動中社會的反活動

力量變化的工具，以觀察在國家、公民社會與國際間的市場力量呈現，而歐盟整合在危機前 1992 年馬斯垂克條約、穩定成長公約及里斯本策略等皆係該跨國治理的模式；以在金融風暴後的歐盟政策，如經濟刺激方案、金融監理機制與財政支出經濟政策（如 European Financial Stabilisation Mechanism、European Financial Stability Facility、Committee of European Banking Supervisors 等），不但是服膺在市場原則下的跨國合作，實為更進一步限制國家對資本與市場的管理，跨為國治理的新立憲強化模式，Stephen Gill, *Transnational Class Formations, European Crisis and the Silent Revolution. Critical Sociology*, Vol. 43, No. 4-5 (2017), pp. 636.

⁶¹ De Cleen 指出，民粹主義並非一定與排外的民族主義相連結，民族主義係以土地為界

(counter movement) 概念，該對立並不僅是經濟利益分配之爭取，更具意識文化之層面，反映於跨階級串連與排外民族主義的取向。然如前述右傾民粹並非歐洲民粹全貌，除了整體歐洲在市場經濟力量與社會保護力量的演變，各國社會的民粹亦因其政治經濟不同，而有不同妥協或左右立場的區分，國家經濟生產產值比重區分為內需與輸出，說明民粹發展的異質性，在北歐的高度社會福利國家，經濟生產關係模式以全球輸出為主（如芬蘭、挪威），其對移民的不安，遠高過以內需市場為生產模式及社會福利模式相對較低的南歐（如西班牙、義大利及希臘），產生左派民粹在南歐有相對政治支持，即雙重活動的反活動樣態，於各公民社會中的社會改變力量會與其特別生產關係互為連結。

另一方面，在歐盟治理層面而言，90 年代馬斯垂克條約以降，總體經濟政策業非會員國個別國家治理範圍，雖然歐盟亦建立社會安全共同政策與歐洲法院司法體系為輔，但自 21 世紀金融危機、移民危機與法治危機⁶²，復以英國脫歐協商、財政預算危機與新冠肺炎應對等治理危機，除彰顯歐盟治理能力不足外，各會員國國家利益的對立，是歐盟治理最嚴重挑戰，政府間政治力的回歸，可能改變其超國家治理之原則。然危機呈現歐盟整合的合法正當性與公民社會不滿結果，最初金融危機的經濟衰退引發經濟性的民族主義 (Economic nationalism)，業擴散至整體歐盟政策，10 年內接續的治理危機，不但強化原在各國家內部社會普遍經濟不安全性，更提

限，其內部人民、文化與價值的認知，是一種排他性的意識形態，而民粹主義是以人民與菁英為區隔，人民的範圍則並沒有地理界限，而人民的社群 (community) 來界定 Benjamin De Cleen, "Populism and Nationalism," in Cristóbal Rovira Kaltwasser, Paul Taggart, Paulina Ochoa Espejo & Pierre Ostiguy (eds), *The Oxford Handbook of Populism*, Oxford University Press (2017), pp. 3-4.

⁶² 指歐盟會員國對人權、政治歧視與民主價值的違背予保障的法治精神在 10 年內，例如 2000 年奧地利海德事件 (Haider Affair) 到 2021 年對匈牙利與波蘭的財務抵制，歐盟與會員國嚴重的法律與價值衝突提高與深化，Melanie Smith, "Staring into the abyss: A crisis of the rule of law in the EU," *European Law Journal: Review of European Law in Context*, Vol. 25, No.6, pp. 561-566.

供文化認同上的民粹政治發展立足點，復以歐盟整合係在新自由主義下市場原則所形成的組織模式，其缺乏民主課責的缺陷，原本就是歐洲各國民粹政治主要訴求的基礎，雙重活動的概念說明市場力量的反作用力，不但從國內社會延展至歐盟層級，亦從經濟面向延展至法律、文化與政治等面向。爰 21 世紀的歐洲整合進展困境，本質上雖與 60-70 年代歐洲關稅同盟為基礎的整合停滯（Stagnation）皆為符應國際秩序危機的調整過程，然 21 世紀歐盟整合所遇秩序危機，可能將流失整體跨國治理認同的社會基礎。

伍、結論

本文從國際政治經濟學新葛蘭西學派的批判判理論為基礎，觀察 90 年代至 21 世紀的新自由主義市場至上教條原則（或稱自由國際秩序，Liberal International Order, LIO），全球化的國際霸權秩序，因 2008 年華爾街金融風暴的危機致全球政治經濟處於葛蘭西所稱資本生產的有機性危機（organic crisis），其有機性指並非單面向經濟景氣循環，而是支撐霸權秩序的社會關係基礎都處於重組，國家做為公民社會與國際政治經濟的連結，其形式亦在受到社會關係的改變而轉變中；應對葛蘭西所稱的秩序空位期（interregna）概念，資本生產危機將導致已建置的政治建制、經濟規範和價值系統的瓦解，雖不必然導致整個秩序的崩潰，但在舊秩序正在消退而新秩序尚未誕生，這個時期充各樣的失序現象，亦是不同社會力量在對原有秩序的建制進行挑戰，其過程是跨階級的整合與折衝，而該公民社會的關係重整是新秩序形成的動態過程與參與因素。

在批判理論的概念下，本文分析資本核心國家的歐洲國家，在全球普遍興起的民粹政治風潮，面對民粹政黨對既有傳統政治建制的挑戰，雖經常被批評其右傾民族主義式的排外與強烈反菁英與代議民主的意識型態，甚至被視為對西方民主價值之威脅，然歐洲國家的左派民粹與妥協聯

合執政正在發生，顯示民粹政治其不同質性的發展樣態，不應簡化歸為經濟生產變化的輸家聯合抗議或等同法西斯或威權治理主張，極端排外的主張與左派的激進社會安全改革主張，皆來自其對原有秩序建制的不安全感，各國左派或右派的民粹取得政治成功，皆與該各社會的生產模式是否產生重相互連結；因此，以批判理論對公民社會的社會關係形成作為民粹政治分析架構，復以套用 Polanyi 對社會變遷的雙重活動概念，得更深層了解民粹發生的社會與政治經濟意義，實為在政治秩序變化中對於建制市場力量的鐘擺反作用力，是社會保護衰退的反彈，亦解釋了各社會力量超越階級的意識型態的對抗與整合，不僅有經濟因素，更有政治、社會與文化的理念因素，Polanyi 的雙重活動中的對於市場的反動力量，並非單純反對市場機制與規則，而是對於市場原則下的公共服務各層面的商品化，包括社會安全、就業、教育等公共政策，而反動力量的改變基礎，即葛西所稱對秩序共同認知（Common Sense）轉變為良好認知（Good Sense）的過程，即對市場力量而形成之秩序與建制採取對抗與替代。

在歐盟整合層面，超國家的治理模式面對秩序危機引發的經濟、債務、移民與法律等危機顯示的無能與失控，不僅是其政治系統在組織結構上的治理能力危機，更重要的是其治理正當性（legitimacy）危機，尤其歐盟官僚專家治理長期為人詬病的民主赤字，不僅是單純的制度缺陷，更是批判學派所稱在新自由主義秩序下之去政治化（de-politicalization）描述（以維護資本市場原則），導致民主參與落差與政治課責的不足，更強化民粹政治的人民直接參與及拿回國家主權的主張，進一步滋長狹隘民族主義的政治訴求。

綜上，如 Laclau 所稱「沒有政治的介入不是某種程度的民粹政治者（there is no political intervention that is not to some extent populist）」，⁶³以新葛蘭學派分析歐洲民粹政治在 21 世紀的發展，將民粹政治視為政治分析

⁶³ Ernesto Laclau, On populist reason, *Verso* (2005), p. 154.

客體，其發展即為社會關係下的社會力量在政治上之作為，其不必然有明確僵固的政治意識形態為基礎，亦不應有明確的描述性定義，但其發展樣態與主張，皆係與當代國際政治經濟變遷有相互因果關係，並因異質國內社會條件與不同意識型態結合，例如激進右派與民族主義結合的排外主張固令人反感及應予嚴責，但若無分析其不安的社會文化緣由與更根本的政治經濟霸權秩序變化之關係，則將流於對民粹政治的表面批評，而批判理論提供以社會保護力量與市場力量拉扯（*struggle*）的觀察民粹政治在社會變遷的真實意義，尤其是社會力量的妥協，歐洲各國傳統政黨的民粹主張接納調整，皆可能對未來歐盟整合或反整合的進展有關鍵性影響，亦得為觀察重點方向。

責任編輯：蔡旻綦