

書評

全球化矛盾：民主與世界經濟的未來

The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy

林顯明 *Hsien-Ming Lin*
中山大學政治學研究所博士生
Ph.D. Student of Institute of Political Science
National Sun Yat-Sen University

一、前言

作者 Dani Rodrik 為美國哈佛大學甘迺迪政府學院教授，Rodrik 學術背景為經濟學，長期透入全球化、經濟成長及政治經濟領域之研究。本書出版於 2012 年，作者從不同的觀點探討全球化對世界經濟與民主政治等議題之影響，並提出解決全球化與民主政治運作間矛盾的可能解決之道。本書為作者近年來針對全球化議題所提出不同於主流全球化理論觀點之又一力作。

二、內容摘要

第一章作者回顧了重商主義盛行的十七世紀，並以此作為本書的開端亦作為探討市場與國家關係的起點。在重商主義盛行的十七世紀，開拓殖民地藉以獲取原物料和廣大市場，成為當時政府重要的國家目標。但開拓更廣大的殖民地所代表的是國家必須要付出更大的成本；作者以加拿大哈德遜公司及印度東印度公司為例，說明國家與特許貿易公司(市場)之間的關係。對殖民者而言，管理殖民地的成本甚高。對此，十七世紀的殖民母

國，常以特許的方式將殖民地的管理責任賦予特定的貿易公司來管理，這些特許的貿易公司在殖民地被賦予有如“準”政府的功能，可以在當地建立準政府組織、執行法律規範、徵收稅收等，在殖民地發揮「公共性」的功能。作者從十七世紀重商主義的發展歷史出發，指出從拓展殖民地與市場的歷史經驗可見，要能夠讓重商主義有效運行並幫助殖民母國汲取和管理殖民地，其前提為特許貿易商必須在殖民地建立起公共性的組織與功能，藉以說明從歷史上來看市場制度的建立與政府間有著密不可分的關係。第二章作者回顧了始於十九世紀的第一波全球化歷史，作者所欲指出的是第一波全球化的發展與帝國主義擴張有關，例如十九世紀英國就藉著鴉片戰爭要求中國開放國內市場、而當時的美國也透過軍事力量要求日本開放。換言之，十九世紀第一波全球化的歷史經驗，並非完全奠基在自由貿易的觀點下；相反地，十九世紀全球化的發展與帝國主義擴張有關。除了自由貿易體制與帝國主義有關外，作者指出當時黃金本位金融制度的建立，也與帝國主義息息相關。黃金本位制下，將使各國政府沒有能力透過貨幣政策的調整來因應國際政經情勢改變所帶來的影響，限制了各國中央銀行的功能。但這種使得一國內部無法進行彈性調控的國際金融制度很快的就面臨挑戰，隨著二十世紀西方國家面臨民主的浪潮，這種缺乏彈性且不符合國內民主程序的金本位制度，在許多西方國家內部受到民眾的反彈與挑戰。作者因而強調，民主與黃金本位制的絕對優先地位兩者互不相容；因為國際黃金本位缺乏彈性且與國內民主價值相互衝突的情形下，預示了黃金本位制將已失敗收場。

第三章作者以經濟學課堂為場景說明主流經濟學家在課堂上所講述的全球化概念與他們在面對大眾時所做的論述有多大的不同。作者指出，課堂上的經濟學家在講述全球化議題時，總會透過複雜的模型進行說明、並在擁有前提假設下和學生討論全球化可能產生的正面效益與負面影響。但經濟學家在面對社會大眾時，就不會將這些在課堂上有前提條件的全球化支持論述加以呈現，而是很簡略地直接將全球化、自由貿易與經濟

和政治進步直接加以連結。這樣的直接連結更成為了當今主流經濟學家所力呈的部分。作者在此要指出的是，若我們將全球化和自由貿易對社會分配正義與社會規範所可能產生的影響納入考量，也許全球化與自由貿易的圖像會有很大的不同。作者以此說明，為什麼不是所有人都支持全球化。第三章作者說明了全球化與自由貿易可能對於社會分配與社會規範造成的負面影響後；作者進一步說明造成這種不公平分配狀況的國際政經制度背景，作者以布列敦森林體系、GATT 及 WTO 三大制度來進行說明。作者認為布列敦森林體系與 GATT 兩大體制，當國家在面對國際經貿規範時，其仍擁有政策自主與迴旋空間。換言之，當國際貿易規範與國內需求有衝突時，個別國家有權選擇對各國內部有利但不一定符合國際經貿規範的政治經濟政策。對此，國際政治經濟學者 John Ruggie 將布列敦森林體系下的國際經貿體制以「鑲嵌式自由主義」(embedded liberalism)加以說明。¹ 在此架構下各國政府擁有更多的自主性與彈性來面對國際經貿體制的要求與規範，讓各國政府得以在全球經貿制度要求與國內社會需求間求取平衡。相反地，當前的 WTO 體制其目的則是要追求全球化的深度整合，在很多經貿議題與規定上尋求無差別的適用原則，但這種無差別式的全球化深度整合；一方面，不僅限縮了各國彈性地面對國內需求的彈性，也是 WTO 架構下多邊談判無法有效取得進展的關鍵。

第五章作者回顧國際經貿體制從資本管制體制到解除資本管制體制的發展與影響。二次世界大戰後，國際社會對於流動的資本進行管制有高度的共識，據此所建立的布列敦森林體系架構，即針對所謂的”熱錢”賦予國家採取直接管制的政策空間，以降低因國際間快速流動的熱錢對一國內部所可能產生的影響。但隨著 1970 年代面臨石油危機與停滯性通貨膨脹等問題，國際間對於管制資本自由流動的作為產生不同意見。對此，布

¹ John G. Ruggie. "International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic System." *International Organization*, Vol. 36, No. 2(Spring, 1982), pp. 379-415

列敦森林體系下資本管制的觀點在 1970 年代開始受到質疑並進一步拋棄。布列敦森林體系瓦解後，各國政府被鼓勵解除對資本自由流動的相關限制，但缺乏管制的國際資本流動，卻也是引發 1997 年亞洲金融風暴及相關金融危機的重要原因。第六章延續前一章批判解除資本自由流動管制的觀點，作者認為在國際間對於資本解除管制的觀點愈發強烈的情況下，國際間對於資本自由流動的管制逐一消除、而一國內部也相繼因布列敦森林體系瓦解、華盛頓共識與 WTO 架構追求超全球化的目標下，缺乏可用於資本管制的政策與工具。WTO 架構下所追求的超全球化目標與無差別式的經貿制度及對資本高度寬鬆的管制標準，都是國際貨幣基金(IMF)常開給發展中國家的藥方，但在發展中國家施行情形如何呢？作者在第七、八章進行探討。

作者於第七章以日本、韓國、臺灣、新加坡等發展型國家及中國大陸經濟改革轉型的經驗，說明了一條與超全球化發展路徑不同的成功發展經驗。作者以東亞發展型國家的發展經驗說道，雖然東亞各國在促進經濟與市場發展過程中所使用的政策工具有所不同，但這些東亞發展型國家都擁有同樣的政經背景，即是政府在市場與經濟發展過程中扮演重要且關鍵的角色。對此，作者認為東亞國家發展經驗中，政府並非要取代私人資本，而是透過用運多元的產業政策工具，介入市場，並協助市場與私人資本的發展。另外，中國大陸於 1978 年後的改革開放，也並非遵循 IMF 所建議的震盪療法(shock therapy)，而是採取循序漸進式改革方式，逐漸地進行中國大陸的經濟體制改革。從家庭農產承包制、地方鄉鎮企業的發展，到經濟特區的設立及引進外國投資等改革措施的進行，在在地從根本改變了中國大陸的政經體系並促進其經濟表現。作者在此以東亞發展國家與中國大陸的發展經驗說明了，國家在經貿政策上自主決定的重要性，東亞國家與中國大陸並未採行主流經濟學或 IMF 的轉型方法，但卻創造了傲人的經濟成就。換言之，通往經濟繁榮與全球化的道路不僅一條，應該保有其多元性的可能。相反地，作者在第八章檢視拉丁美洲和非洲國家採行主流超全

球化路徑或 IMF 震盪療法的經濟發展與改革表現。作者表示，採行這類主流經濟學或 IMF 所建議的去管制化、高度資本自由化、降低賦稅等經貿改革措施的國家，雖然在改革初期時，獲得了部分的改革成效。但長期來看，這些國家的改革成效與經濟發展表現不佳，很大的原因在於採用主流經濟學或 IMF 震盪療法的國家，因為國際規範與限制缺乏彈性，因此在改革措施執行一段時間後即與國內社會和民主需求產生扞格與衝突，且多數當國際要求與國內需求產生衝突時，多由國內需求勝出，最後導致改革以失敗收場。

作者在前兩張分別以東亞、中國與拉丁美洲、非洲國家經濟發展與路徑的比較，凸顯在全球化時代下，維持國家在經貿與產業政策上自主空間的重要性。各適其所的經貿發展策略是作者一再強調的；因此，尋找突破單一條件與目標的後華盛頓共識即為作者在最後幾章所欲傳達的目標。接續著上述的思維脈絡，作者於第九章探討全球化與民族國家和民主政治間的三大難題：(一)超全球化與民族國家間，因超全球化對民族國家產生國際規範效果，因而產生有如「黃金緊身衣」的限制。換句話說，民族國家面對來自於超全球化與國際建制的強制性經貿規範，將使國家無法保持其在經貿與產業政策的自主性，致使超全球化與國際要求對民族國家而言，就有如緊身衣一般，限制了民族國家的發展。(二)超全球化對民主政治的部分，則興起論辯在全球化下全球治理是否可能的問題，對此作者在第十章有進一步說明。(三)民族國家與民主政治間，作者維持其一貫立場認為，對於國家經濟與民主發展較為有利的方向，並非無條件地接受超全球化的要求，在國內進行大規模與無差別的制度轉型。相反地，作者認為民族國家與民主政治應以「布列敦森林」妥協的方式，讓國家在全球化與國內民主政治間求取符合自身條件與利益的平衡狀態，讓個別民族國家擁有一定程度的經貿政策自主性。因此，追求聰明的全球化之重要性大於追求無條件差別式的超全球化目標。第十章作者分析全球治理是否可欲的問題，作

者認為歐盟為當今最類似全球治理的區域實踐案例。但，作者提醒在歐盟眾多類似全球治理的成效中，依舊展現了全球治理的限制與不足，作者以歐盟民主赤字及歐盟治理困境為例，說明即便在大多數人都認為歐盟已相當成功地執行具有全球治理特性之區域治理的情況下，歐盟的經驗依舊顯現了，尊重與維持個別國家差異性與獨特性的必要。另外，近來英國脫歐(Brexit)所引發的眾多討論，亦提供了吾人反思民族國家與區域組織和全球化間矛盾的鮮明案例。

最後兩章，作者以設計資本主義 3.0 及追求明智的全球化為主題作為本書之結論。第十一章作者重申了其在本書中一貫的立場認為，超全球化及無條件差別式的國際經貿規範，並非我們所欲追求的目標。相反地，讓國際經貿體制一定程度地回到可容許差異性的布列敦森林體系原則，才是全球所應追求的目標。作者認為重回具有布列敦森林體系標示著幾項重要概念：首先，市場必須深刻地鑲嵌在民族國家與民主政治的治理體系中、其次，通往繁榮與達成全球化並沒有唯一的道路可遵循、再次，個別國家有權保護自己的社會安排、法規與制度；四，國際上強大的國家沒有權力將自己的制度強加於其他國家之上。在在顯示了作者對於維持全球化下民族國家自主性及全球化必須鑲嵌在民主治理體系下的堅持。最後一章，作者再次說明我們所應該追求的是明智與聰明的全球化，而不是無差別條件式的超全球化目標。

三、評析與討論

筆者認為本書從宏觀的歷史縱深切入討論，提供了不同於主流全球化的觀點，但又不流於道德與價值規範性的批判，而是透過縝密的論證與實際案例的分析，提供讀者邏輯論證性強的思考脈絡。總體而言，筆者認為作者提出了數項重要的研究論點：首先，從歷史的脈絡來看，市場並不如主流經濟學觀點所言，有能力進行自我管制且透過價格機制維持市場的良好運作。作者運用歷史經驗論證，從古至今市場要能夠維持良好的運作，必

須同時要有一個維持良好運作的政府。唯有能夠建立起具有公共性並保持運作良好的政府機制，才能提供市場運作的制度基礎；對此，作者的觀點進一步可提供政治經濟學長期爭論國家與市場關係的歷史性考證。換言之，時至今日再論辯國家是否應該介入市場，可能已經不是一個好的論辯主題，因為不管從歷史的角度或維持市場運作良善的角度來看，政府與市場兩者之間一直以來都是相互搭配的兩套制度，兩者缺一不可。作者對於政府在市場運作中角色的看法，可於其對於東亞發展型國家以及中國大陸之發展經驗窺知一二。

基本上，作者對於東亞發展型國家及中國大陸的改革開放經驗持正面的態度。筆者認為，作者從全球化的觀點所進行的研究，對於發展型國家理論在論辯發展型國家是否終結的問題，提供了全球性的觀點。從這個觀點出發，筆者認為發展型國家並不會終結，也不會因為全球化而消失；因為從歷史的脈絡來看，國家本來就應該在市場的運作過程中扮演角色，只不過東亞國家與中國大陸的國家和政府市場運作上所扮演的角色與主流經濟學或西方經驗有所不同。因此，筆者的觀點與 Linda Weiss 的觀點較為類似，認為發展型國家並未終結，而是在介入市場的程度與方法上有改變，但此僅顯示了發展型國家的轉型而非終結。延續著作者對於東亞發展型國家及中國大陸之經濟發展經驗，作者認為我們所欲追求的不應該是無條件差別式的超全球化目標(WTO 架構)，而是能夠允許個別國家因著其國家與社會條件之不同，而採取不同政策框架空間之明智的全球化目標。對此，與當前以 WTO 所架構的超全球化目標，確實是產生許多國家及內部社會和國際規範衝突的導火線。以臺灣為例，近來政府將加入以美國主導 TPP 作為施政目標及突破臺灣區域經濟整合困境的一帖藥方。但綜所皆知，美國希望以加入 TPP 為誘因，要求臺灣開放含有瘦肉精的美國豬肉進口。截至目前為止，在臺灣內部已產生嚴重的國內政治、社會與國際經貿規範的衝突。而這種情勢的發展，著實也與作者於第一、二章所言類似；

不可否認地，我們必須認知到，美國以 TPP 為誘因希望臺灣進一步開放瘦肉精美國豬肉進口具有高度政治性意涵，若食用大量豬肉的臺灣都可以開放含瘦肉精美豬進口，對其他國家而言則具有示範效果，美國即可以臺灣為例說服其他國家也一併開放進口。另一方面，TPP 與 RCEP 背後也都有著高度的美中地緣政治競合的影子，一定程度上與作者在第一、二章所提的帝國主義觀點相似。

最後把該書的研究置回臺灣的脈絡來看，黃金緊身衣著實影響著臺灣。近來相關的研究指出，臺灣由於兩岸情勢特殊，在中國大陸的壓力下，臺灣無法透過類似歐盟區域治理的方式解決全球化所帶來的困難與影響。對此，從國際因素來看，臺灣在全球化的過程中，因為兩岸與中國大陸的因素，穿上了黃金緊身衣。對內，臺灣近年來政府對於因全球化所造成傷害所進行的國內補償措施長期不足，因此也有學者認為臺灣發展型國家的能力下降，²成為走上超全球化而缺乏國家自主性政策選擇空間的道路。從本書的觀點來看，臺灣目前的發展著實發人深省。

責任編輯：盧信吉

² 薛健吾、林千文，〈全球化了台灣的什麼？國際化與台灣的政治經濟變遷〉，《臺灣政治學刊》，第 18 卷第 2 期(2014 年 12 月)，頁 139-196；李宗榮、施奕任，〈發展型網絡演變路徑的差異：比較台灣與新加坡的公、私部門間企業網絡的變遷〉，《問題與研究》，第 48 卷第 4 期(2009 年 12 月)，頁 35-67。