



全球化、反全球化與 川普保護主義

◎吳柏寬／中華經濟研究院WTO及RTA中心 分析師

◎蘇怡文／中華經濟研究院WTO及RTA中心 分析師

共和黨總統提名人川普高舉「讓美國再度偉大」及「美國優先」的競選口號，順利當選美國總統，並於2017年1月20日就任美國第45位總統。許多分析指出川普當選顯示美國選民日益高漲的反全球化（anti-globalization）浪潮，其競選主軸環繞在反對現有經貿協定、主張以各種方式對抗來自中國大陸的不公平貿易行為、以租稅等手段懲罰將生產線外移企業，以及嚴格取締非法移民等議題，以獲得選民的支持。然而，反全球化可能僅是政治語彙，所涵蓋的內容不盡相同，難以延伸討論。本文透過梳理歸納全球化發展及意涵，研析反經貿自由化、反全球化及「去全球化」（de-globalization）等概念，並進一步說明川普保護主義政策與反全球化論點之關係。

「全球化」定義及其面向與指標

網路發達以及科技發展日新月異，運輸交通工具以及通訊傳播大幅促進個人與社群內的互動，使得貨品、資本、資訊、人員甚至是文化與思想觀念在世界村逐漸擴散與強化。無論是發生在全球任何角落的事件，都有可能對於在另一個區域的個人或者社群造成影響。

在全球化時代中，地方社群、國家、

國際體制、非政府組織（non-governmental organization, NGO）以及跨國企業等跨國往來的密度與空間，決定了全球架構與不平衡的新秩序，同時也重新決定世界秩序中的贏家與輸家。正由於幾乎所有人類的社會活動受到全球化過程的影響，全球化的面相並非僅是單一面向，而是多重面向的不同過程。進一步來說，全球化包括政治、軍事、貿易、金融、跨國生產、移民、文化與環境等不同

層次的面向。

Held (1999) 因而將全球化定義為「包括各種社會關係與處置措施等空間性組織的轉變（以及包括其擴展範圍、強度、速度與衝擊影響等），而產生跨洲際或橫跨區域的

行為、互動與權力運作等交流的一種（或一系列）過程。」為研究全球化的範圍以及深度，透過以下五個指標：政治法律指標、軍事指標、經濟指標、社會文化指標與環境指標進行六個工業國家的跨國分析。

表1 全球化不同面向與其量化指標

	全球化面向	全球化量化指標
1	政治法律指標	國際條約承諾與數量、國際管理機制參與程度、與區域組織互動、國內行政官員與他國政府互動、國內政治組織的國際互動
2	軍事指標	國防支出與支援同盟承諾人員比例、武器貿易與金是依賴國外技術與供應程度、國內武器工業的國外介入程度、國外運作軍事指揮與通訊的依賴程度
3	經濟指標	進出口、境內外投資水準、外債與信用水準、全球與區域金融市場涉入程度、不同產業部門對國外技術依賴程度、跨國併購與研發合作程度
4	社會文化指標	國內人口種族、語言與宗教融合程度、國際信件、電話與通訊設施水準、文化產品進出口水準、外國公司在本國媒體與通訊產業持股與控制比例、對國外運輸系統依賴程度
5	環境指標	有害廢棄物出口、臭氧層消耗、酸雨與全球暖化等可歸責程度

資料來源：本研究整理自Held & McGrew (1999)

而OECD為衡量經濟領域之全球化，在2005年公布《全球化量表：OECD全球化指標手冊》（*Measuring Globalisation: OECD Handbook Globalisation Indicators*），並且於2010年公布其第二版，當中呈現全球金融危機之後，全球化的經濟活動對企業、國家以及全球經濟的影響。在OECD的指南中指出，國際貿易以及外人投資仍然為跨境經濟活動的兩大重要管道，而服務貿易以及研發技術的國際化也在近年來扮演更重要的角色，因而

也促進專業人士的自然人移動。

反全球化批判及主張

反全球化論點者大致可分成兩派，其一是反資本主義、反全球化和反企業者；這三個觀點是相互聯繫的，因為全球化被視為是資本主義在全世界的延伸，而跨國公司被視為資本主義及其全球影響力的擴張；另一派則主張經濟全球化是當前社會弊病的原因，如貧窮國家的貧窮和全球經貿環境的惡化。



表2 OECD全球化評估項目以及指標

評估項目	量化指標
全球化對國際貿易與投資影響	
國際貿易與投資流量趨勢	<ul style="list-style-type: none"> - 貿易經常帳 - 財政經濟帳
貨品貿易與服務貿易	<ul style="list-style-type: none"> - 進口、出口趨勢 - 貿易對GDP占比、貿易餘額占比、與全球的貨品貿易、出口對全球市場占比、貨品/服務出口市場分布、進口集中度 (penetration)、貿易流量對價格以及收入影響敏感度、區域間貿易
外人直接投資	<ul style="list-style-type: none"> - FDI進出口 - FDI存量、來源國與投資國、FDI於製造業以及服務業占比、跨境併購情況、直接投資收益
證券投資流量	<ul style="list-style-type: none"> - 債務、資產 - 證券投資存量、證券投資資產 (依工具、依貨幣)、證券投資發行國
其他國際投資流量	<ul style="list-style-type: none"> - 短長期貿易信用、IMF貸款、貨幣儲備等
投資收入流量	<ul style="list-style-type: none"> - 本國人直接投資、金融投資等收益
經常帳、金融帳	<ul style="list-style-type: none"> - 經常帳、金融帳對GDP占比
國際科技與研發合作	
科技發展	<ul style="list-style-type: none"> - 研發費用GDP占比、海外資金挹注研發、研發投資與跨國企業、國際研發合作、技術收支帳、知識密集產品貿易
其他	
人力資本	<ul style="list-style-type: none"> - 高等教育國際化、博士生國際流動
環境科技	<ul style="list-style-type: none"> - 環境科技創新、環境技術移轉、環境商品貿易
跨國企業	<ul style="list-style-type: none"> - 外國企業與其公司在國內的雇用情況、營業額與加值、在製造業與服務業的就業率成長、營業額、本國企業在外國的雇用情況與營業額
全球價值鏈	<ul style="list-style-type: none"> - 產業間貿易、中間財貿易 (地理分布、產業別)、製造業與服務業外包服務情況與技術水準、垂直專業化 (直接與間接進口在一國出口中的占比)

資料來源：本研究整理自OECD (2005、2010)。

反全球化運動 (anti-globalization movement) 是批判企業資本主義全球化的社會運動，也常被稱為「全球正義運動」 (global justice movement)、「改變全球化運動」 (alter-globalization movement)、「反企業全球化運動」 (anti-corporate globalization movement) 或是反對新自由主

義全球化的運動 (movement against neoliberal globalization)。共同點為反對擁有不受管制的政治權力，以及抑制透過貿易協定進行全球布局的大型跨國公司。具體而言，反全球化運動批評企業為尋求最大利潤，犧牲勞工工作安全條件和標準、勞動力僱用和薪酬標準、環境保護原則，並且以國家立法授權、

獨立性和主權的完整性為代價。因此，反全球化運動支持者呼籲應進一步確立民主代表性、促進人權、公平貿易和永續發展的全球整合形式。

由上述來看，反全球化運動並非完全反對全球化，而是主張應確立公平性與永續性。因此，使用「反全球化」一詞可能造成誤導，事實上反全球化運動的最原始意涵乃在於批判統治精英試圖利用世界市場的擴張來增加自己的利益，例如布雷頓森林機構（Bretton Woods system）、強權國家或跨國公司等被稱為「全球化」的組織，因而該行動被稱為「反全球化」。另一方面，「反全球化」一詞也常常被誤解為其支持者支持保護主義或民族主義；但是實際上，支持反全球化也是強烈反對民族主義和保護主義者，例如無邊界網絡（No Border network）即主張無限制的移民和廢除所有國家的邊境管制。

換言之，反全球化運動者主張國際協定和全球金融機構，如國際貨幣基金（IMF）和世界貿易組織（WTO）破壞了本地政策的決策空間。而運用國際金融機構支持本身和金融利益的跨國企業可以享有個人和小企業所無的特權，例如跨界自由移動、取得所需的自然資源、使用各種人力資源。由全球化和國際機構所持續的各種侵權行為，不顧道德標準或環境保護，促進新自由主義（neoliberalism），推動包括世界銀行（World Bank）、國際貨幣基金，經濟合作與發展組織（OECD）和世界貿易組織以及

自由貿易協定等建制，如北美自由貿易協定（NAFTA）、多邊投資協定（Multilateral Agreement on Investment, MAI）和服務貿易總協定（GATS）。未有具體措施保護環境與工人的健康和福祉的自由貿易只會增加工業化國家的力量；而當前的新自由主義經濟政策只會使得富裕國家比開發中國家更有優勢，從而導致全球貧富差距擴大。

簡單歸納，「反全球化」思潮並非完全反對全球化，只是強調全球化應關注人民的權利，而不是僅作為某些特定人士的發展動能。綜上所述，反全球化運動主要在於反對自由貿易協定（經常被認為是所謂「全球化」的一部分），基本上主張「反資本家」、「反壟斷」或「反企業」，而非反對所有全球化現象。

整體而言，全球化最大挑戰在於是否能解決本國企業對於「公平貿易」的擔憂；亦即，在全球化架構下，國內政策或機構是否給予外國對手任何差異，而造成對手的不公平競爭優勢，其中也包括勞動條件和環境標準中的差異。例如，目前農民從傳統的主食作為經濟作物，因為其價格報酬率較高，而這種轉變卻提高了自我發展的風險，尤其是當其他競爭對手以較低的價格突然進入市場時。因此，保護主義者在貿易中要求進行「關稅改革」和確保「公平貿易」，也就是他們關注的不是關於「市場」而是關於「市場的限制」；同時，目前反全球化論點支持者最關心的為「跨國公司壟斷」議題，主張



全球化造成的剝削不利於民眾。聯合國開發計劃署（United Nations Development Programme, UNDP）在評估TPP時，也認為「跨國公司壟斷」可能成為阻礙聯合國「永續發展目標」（Sustainable Development Goals, SDGs）達成的因素之一。

去全球化的意涵

另一方面，近來也有學者指出相對於「全球化」潮流的「去全球化」（de-globalization）趨勢。菲律賓學者Walden Bello首先在2005年出版的《去全球化》（*De-globalization-Ideas for a New World Economy*）專書中，指出世界各國與地區相互依存和整合程度下降的過程，可以直接理解為「相反於全球化過程」。雖然「去全球化」與「全球化」一樣，可指涉經濟、貿易、社會、技術、文化和政治等層面，但是主要仍聚焦於國際經濟領域。「去全球化時期」通常即指全球化停滯時期，如1850～1914年世界大戰時期，或是2009～2010年全球經濟危機等。而去全球化運動最典型的案例則包括1930年代英國和美國競相採取貨幣貶值措施，以促使本身的貨物更具競爭力；以及美國曾在1933年通過〈購買美國產品法〉（Buy American Act），要求美國政府機構於採購時，必須購買在美國製造生產產品，以及排除外國業者參與採購投標資格。

去全球化運動支持者主要聚焦於減少

貧困和收入不平等問題，主張全球化未能有效改善開發中國家窮人的福利。綜上所述，「反全球化」與「去全球化」兩者都關注「全球化的公平性」。此外，「去全球化」也有標示全球經濟發展情況的意涵。事實上，在過去250年裡，經濟全球化和去全球化是一個動態的過程，反覆發生於全球經濟蓬勃發展和全球經濟陷入蕭條的階段，例如2008年金融危機後，全球化開始面臨全域性和內生性的停滯，特別是在西方社會內部「去全球化」浪潮來襲，國際貿易增速顯著放緩、經濟要素流動不暢、貿易保護主義抬頭，以鄰為壑氣氛濃厚，當時即稱為「去全球化時期」。而全球化政策和去全球化政策也隨著貿易流動、跨境資本流動、經常帳維持性（current account sustainability）和技術傳播等變化而有所更動。

反全球化與川普的保護主義政策

美國近來對全球化的反對聲浪主要吸引城市地區的年輕人和受過教育人士，以及來自非城市區域的老年人和未充分就業者，因失業、移民和恐怖主義對美國的威脅等因素，使得擴大邊境貿易障礙限制等言論受到歡迎。

中國大陸加入WTO之後，在開放貿易之下，經濟快速增長，對於美國在世界貿易版圖的地位產生重大的影響。美國製造業的生產比重從1990年代的20%下降到目前的16%，

出口比重從13%下降到10%；此一現象並不代表美國貿易活動萎縮，而是中國大陸、印度、俄羅斯、巴西等開發中國家經濟實力的相對成長。雖然外國經濟成長對整個美國經濟有利，但是美國的全球經濟實力已經下降，一些與中國大陸生產競爭的行業的工人失去大量工作機會。在美國全球經濟實力下降之際，安全威脅卻日益加劇，2001年9月11日的恐怖攻擊行動對於美國國家安全產生了深遠的影響。再加上全球恐怖攻擊事件急劇上升，也使得民眾對於安全和自由態度產生轉變，大部分的美國選民也在大選前表示支持暫時禁止穆斯林移民美國。

前述因素使得2016年美國總統大選中，反全球化運動與更廣泛的經濟和安全恐懼相互聯繫，貿易和移民問題在選舉過程中發揮了作用。以選前所進行的民調來看，經濟發展、政府運作、移民問題和失業問題等四項最受到美國民眾的關心。而川普則運用民調中顯示出的民眾恐懼因素，巧妙地將責任歸咎於美國相對於外國人的弱勢，因而提出其保護主義論點的主軸－「外國人和其商品是經濟問題、外國人和其衝突是政治問題」。

川普在2016年11月宣佈入主白宮後的「百日新政」計畫，其中包括上任第一天將簽署退出跨太平洋夥伴協定（**Trans-Pacific Partnership, TPP**）的聲明（已於2017年1月23日正式簽署退出**TPP**的行政命令），宣稱藉此阻止**TPP**「摧毀」美國製造業的窘境，並且承

諾當選後不再簽署大型區域貿易協定，轉而注重一對一的雙邊貿易協定談判。此外，關於解決移民問題，將在美墨邊界上建造一座「偉大的長城」，更廣泛地打擊非法移民，而修建隔離牆的費用將由墨西哥支付；同時也暫時禁止任何穆斯林進入美國。不過，後來川普也修正對於穆斯林的立場，稱其所提議的禁令「僅適用對於美國或其盟國具有恐怖主義歷史的國家的人」。由此來看，川普的政策主張並非「反全球化」，而是充滿「保護主義」思維的川普主義。

無論如何，川普政府擬議中的財政刺激及其他政策措施，勢必將對全球經濟產生影響。世界銀行於2017年1月發布《全球經濟展望》（*Global Economic Prospects*）報告指出，鑑於美國在世界經濟中的重要地位，美國政策的改變可能產生全球性的漣漪效應；美國更具擴展性的財政政策，可能促使美國國內外投資在短期內迅速成長，但是貿易或其他政策的變化也有可能抵消其利基。整體而言，美國政策不確定性上升，可能對全球經濟增長帶來不利影響。我國經貿體質已高度全球化，為生產供應全球化以及多邊經貿自由化下主要受益者之一。川普政府的新政策與反全球化思潮是否會使全球再度進入去全球化時期，或是對我國的經貿發展產生何種影響，值得持續關注與預先擬定因應措施。