

经济全球化的政治影响

唐士其

[内容提要] 由于经济全球化在国民国家之外产生了各种新的权力结构与过程,国家权力的范围及其行使空间受到了明显限制,并且出现了“民主赤字”以及政治权力结构向上和向下转移等现象。但是,由于国民国家是现代国家唯一一种能够对其成员拥有合法强制力的政治组织,因而它在经济全球化过程中仍然必须发挥不可替代的作用。因此,国家不能单纯地强化或者削弱其权力,而必须根据全球化带来的新变化,对自身的权力结构与过程进行灵活的调整,以应对来自各方面的挑战。

[关键词] 经济全球化 政治影响

[分类号] D5 [文献标识码] A [文章编号] 1005-6505(2006)02-0075-07

一、经济全球化对国内政治过程的影响

经济全球化可以从两个不同的视角加以考察。从过程方面看,它意味着生产、资本、劳动以及其他生产要素和产品的全球自由流动;而从结构方面看,它又意味着一种经济、政治组织形式的调整,简单地讲就是自由主义化。这两个过程是一个硬币的两面,彼此之间存在着相互促进的关系。

经济全球化产生的政治影响之一是,左右一个国家国内政治生活的因素可能远远超越了该国的国境,而一个国家所奉行的政策也可能对相距遥远的其他国家的政治生活产生深刻的影响。这意味着地域国家对其边界范围内社会经济过程的管制能力的削弱,同时也意味着政府职能及其结构的变化。另外,国家对社会的管制放松之后,地方层面的议题开始走上国家政治生活的前台,而各种自发的社会组织形式也迅速涌现出来,同时国际层面的各种非政府组织也会蔓延到国内,国家不得不产生出相当一部分职能用于协调与这些组织的关系。最后,经济全球化由于在本质上意味着世界政治经济时空结构的一种调整,所以必然导致地域国家内部经济地理和利益分配格局的重新组合,导致中央和地方政府之间权力关系方面的调整。

不应忽视的是,构成全球化物质基础的交通与通讯技术的飞速发展也对国家的政治控制能力提出了巨大挑战。互联网、卫星电话、无线电广播和电视传递的信息已经远远突破了国境线的约束。从原则上来说,这类信息的传播速度之快、数量之大已经使任何地域国家都难以对其进行预先的、有效的控制,至少也会因为这种控制的成本太高而无法实现。信息的全球化直接影响着任何一个国家政治社会化的能力。另外,由于当前的信息全球化事实上基本上以西方文化为主导,所以不难想像,对于非西方国家、尤其是那些试图对抗西方主流价值的国家

来说,它们在文化和心理上对民众的控制将受到极大的削弱,甚至它们的合法性也可能受到严重威胁。正是在这个意义上,英国政治学家赫尔德等人认为,全球化为诸多国家和地区带来了“严重的忠诚感危机”。^①

总而言之,经济全球化对国家政治生活的影响已经触及到其权力结构与权力过程本身。一个国家全球化程度的加深意味着它越来越多地卷入整个世界市场的交换网络中,而这种卷入的前提及其结果都是国家政权对其国内经济社会生活控制的减弱。其原因或者是国家为了鼓励自由化和全球化而主动退出某些原来行使权力的领域,比如说对贸易和价格的控制;或者是国家在市场经济的逻辑面前不得不步步退让,比如说为了应付国际竞争的压力放弃原来的工资标准;或者是国家在大型垄断企业和跨国公司的压力之下被迫交出自己的部分权力,比如说取消各种许可证制度;或者是由于某些国际组织或者国际机构的干预而交出部分权限,比如说发展中国家在关税与贸易总协定谈判中不断放弃对本国工业的保护政策等。

有的学者针对国家权力受到的侵蚀认为,在全球化过程中,国家为了取悦资本,甚至可能被迫在本国利益与跨国资本的利益之间进行某种交易即某种形式的“绥靖”。也就是说,在似乎别无选择的情况下,国家只能通过“放弃外部主权以释放或者协调市场力量,而不是试图规范这种力量,也就是彻底终结公共权力的市场矫正职能,这可能已经成为在不危及国民国家统一性的前提下,唯一一种在国家层面上能够作用于国际化的经济体系的政治战略。”^②

当然,经济全球化带给地域国家的并不完全是对其统治能力的侵蚀。从另外一个角度看,国家也完全有可能通过经济全球化而获得新的权力资源,或者说被迫建立某些新的权力部门应对全球化的挑战。比如说发展中国家必须完善自己国内的法律制度与司法体系,必须大

力加强政府环境保护方面的职能等等。不过,总的来看,经过全球化的洗礼,国家权力至少在传统意义上来讲是被削弱而不是增强了。美国政治经济学家斯特兰奇就认为,随着全球化的进展,“国家权威已经受到上下左右各方面的侵蚀。在某些方面,它甚至已经消弭于无形,蒸发到不知何处去了。随着各种权威的削减,在社会和经济领域中无政府的领域越来越广泛”。国家“正在被掏空”。^③

经济全球化进程中的一个重要现象是所谓的“公共社会”^④的发展。“公共社会”是相对于私人社会与国家的第三种社会联系方式,包括了非国家的、非赢利性的社会组织 and 群体,因此也有学者称之为“第三部门”,即市场与国家之外的第三种力量。经济全球化由于一方面带来了国家对社会管制和服务的放松,另一方面又导致了更多的而不是更少的社会问题,所以在国家权力空缺而又需要社会协调与管理的领域就出现了“公共社会”的显著发展。

经济全球化进程中“公共社会”的兴起引起了各方面人士的广泛关注,其中一个主要的原因,就在于人们看到了“公共社会”所具有的独特的自组织的功能,即政治学中所谓的“治理(governance)”。对于治理的概念,不同学者有不同的理解,但不同理解之间的差别并不太大。总的来说,人们倾向于把治理作为一个与“统治(government)”相对的范畴。两者的区别在于,如果说统治指的是与国家权力结构相对应的政治过程的话,那么治理指的则是一种与“公共社会”相对应的现象和过程,是各个“公共社会”内部以及不同的“公共社会”之间形成的自组织的结果。

在经济全球化的背景下,“公共社会”的治理常常被认为是在“政府失灵”与“市场失灵”时解决社会问题的理想方式。实际上,“公共社会”也的确在医疗、环保、教育、救济,乃至对突发性事件的处理方面表现出较强的活力与较高的效率,在某些方面甚至有比政府更好的表现。因此,“公共社会”的存在,不仅弥补了政府行为的不足之处,而且对政府本身也形成一种压力,有助于促使政府提高效率,克服官僚化倾向,从而有利于整个社会的进一步民主化。

但也有一点是清楚的,那就是“公共社会”提供的治理并不能替代国家所提供的“统治”,其根本原因在于“公共社会”并不具备政府所拥有的合法性与权威性,它基本上只能在自愿的基础上行动,因而对于大量具有外部性的社会行为并没有太大影响力。因此,与国家的合作、竞争以及一定程度上的冲突,但不可能完全独立于或者对立国家,可能是“公共社会”与国民国家关系的基本态势。

全球化自然也包括“公共社会”的全球化,即跨越国

界的各种公众联系和公众组织的产生和发展。国际“公共社会”的发展除反映了经济全球化的推动之外,也是西方国家和一些国际组织有意促进的结果,后者并且将其视为放松管制和自由化的一项重要内容。至于那些对国际“公共社会”现象持乐观态度的学者则把这一新的发展看作是真正意义上的全球社会出现的先兆,认为这些组织将分担国家的部分职能,填补国家退出后留下来的权力空间并且打破国民国家的界限,为真正意义上的全球行动提供基础,最终形成一种能够有效抗衡经济全球化带来的消极影响的“全球治理”。不过,与上述对“公共社会”与国家的关系的基本判断一样,虽然国际“公共社会”的发展无疑带来了诸多积极因素,但无论对其作用如何评价,有一点是必须肯定的,那就是在经济全球化时代,地域国家仍然是一种具有重要意义的政治生活的基本单元。国际或者国内压力之所以需要变成一种对国家政权的输入,其根本原因就在于地域国家在进行各种社会价值的分配方面仍然发挥着不可替代的作用。因此,虽然“政策议程可以是全球性的,但决策过程和实施仍然限于一国之内”^⑤。

总之,虽然全球化以各种方式影响着国家的政治过程,但并不意味着国家职能必然全面削弱,也不意味着所有国家都会受到同样程度和同样性质的影响。由于不同的地域国家在经济全球化进程中所处的地位不同、面临的环境与任务各异,其国内政治生活受到的影响也会各不相同。就此而言,对经济全球化给发达国家和发展中国家的权力结构与过程所带来的影响就很难进行统一的判断。另外,更重要的是,由于国家权力的行使仍然是地域国家维护其根本利益的最终手段,因此在众多国家沿着大致相同的方向调整其国内政治结构与政治生活的同时,也不排除某些国家通过向相反方向的变化以应对经济全球化的可能性。

就发达国家而言,放松管制和调整社会福利体系是其国内政治生活的一个基本趋势,但这个方面的变化也降低了国家应对国内外压力的能力。麦克格鲁和赫尔德曾经详细分析过西方国家目前的这种处境,认为经济全球化总的来说削弱了国家对社会的控制,使其在外部世界的压力以及国内地区性的和一些特殊群体的要求面前表现得捉襟见肘。^⑥不过,发达国家基本上还是能维持社会的稳定与秩序以及基本的国家安全,并且更多地享受经济全球化所带来的各种利益。

对于广大发展中国家来说情况就有所不同,甚至也可以说,经济全球化正在从根本上考验着这些国家内部原有的政治结构与过程。由于发展中国家在经济全球化进程中,既受到来自西方的政治压力,同时又受到来自全球市场的经济压力,因而不得不进行各种各样的“结构改革”。但是,由于它们国内的政治、经济和社会状况以及

它们与西方国家相比在世界市场中相对位置的差异,其国内政治结构与过程的变化表现出与西方国家非常不同的特点。一般来说,发展中国家的国内政治生活在经济全球化的压力下表现出以下几个方面的变化:

第一,由于在经济全球化进程中发展中国家的民众与外部世界特别是西方国家的交流与信息交换日益增加,西方的物质文化生活以及政治制度与政治过程对他们产生了难以抗拒的吸引力,并且使他们产生了更高的、或者与传统方式不同的物质文化和政治要求。这些要求与发展中国家现有的社会、经济和政治条件之间存在着巨大的张力,也对这些国家形成了巨大的压力,使之处于一种两难境地:如果对这些要求加以压制甚至对人们与外部世界的交往加以约束,则有可能导致社会更大的反弹;而如果不顾本国的实际可能性尽量满足这些要求,则很可能最终导致国家权力结构自身的解体。

第二,在当前带有浓厚新自由主义色彩的经济全球化、特别是来自西方国家以及由西方主导的国际机构的压力下,发展中国家的行为能力从总体上来说呈下降趋势。当然,这些国家原来普遍存在过度集权、官僚主义和严重的政治腐败等现象,所以也确实需要某些方面的改革,但一味削弱国家的管理能力与权力范围,却只会使它们在经济全球化条件下面对复杂的政治、经济和社会问题时举措失当,甚至顾此失彼,从而在另一方面造成国家的合法性危机。

第三,经济全球化一方面削弱了发展中国家的国家职能,但另一方面又向这些国家提出了新的要求,如社会公正、基础教育、环境保护等等。来自内外的压力、相互交织而又迫切需要解决各类问题实际上往往已经远远超出了这些国家的政治和经济能力。从客观上看,发展中国家需要的是一个强大的国家政权,但这些国家却往往不具备支持这种政权的社会经济和政治条件。也就是说,“决策者面临着—个两难的抉择,他们既要加强治理机制,同时又要调整政策以适应全球化可能带来的挑战。在这两者之间保持平衡并非易事。”^⑦

因此可以认为,发展中国家在经济全球化过程中最终的命运,从根本上将取决于它们是否能够成功地应对上述这些严峻的挑战,并且创造出一种既能够适应经济全球化的要求、又能够得到其广大国民认可和支持的新的政治结构与过程。

二、经济全球化与“民主赤字”

虽然学者们对民主的实质及其表现形式存在着大量的争议,但在现代世界民主作为一种积极的政治价值以及大多数人共同追求的政治目标这一点却也是明显的事实。之所以如此,是因为:首先,民主能够通过一种制度化的政治参与,使公众有机会在涉及自身利益的公共问

题上表达自己的意志;其次,民主能够通过选举以及其他一些机制对政治官员及其政治行为进行有效的监督;最后,民主能够通过合法的强制,使少数服从多数,从而在一个社会共同体内部实现少数与多数之间一种公正的资源分配。

需要注意的是,民主制是一种仅仅为国家,在现代国家也就是国民国家所独有的政治制度;而国家之所以在民主问题上具有这种得天独厚的优势,其基本原则则在于它是人类的社会群体中惟一一种能够对其成员进行合法强制的政治组织,是一种在历史发展过程中形成的、被其成员共同认可的自治、独立的“国民命运共同体”。在这种共同体中,由于成员之间较强的相互认同以及他们共同拥有的一些利益认定模式,所以多数对少数的强制能够获得其合法性的基础而不至于遭到少数的公开反抗。也正因如此,在这样的共同体中,政府的管理基本上能够遵循人民权利至上的原则,使多数人的利益受到更多的关注。^⑧

上述说法也许过于强调了国民国家作为“想像的共同体”^⑨的一面,但也说明国民国家之外民主与合法性的空缺,揭示了当代世界国内与国际政治生活之间的断层,即“民族国家(即国民国家,下同——引者)内部的民主和不同国家之间的非民主关系;在民族国家自身疆域内对责任和民主合法性的确立以及在民族国家疆域之外对国家利益(和最大化政治特权)的追求;对所谓的‘自己人’实行民主和公民权利,而对那些国界之外的人则经常否定这些权利”。^⑩因此,在国民国家范围之外,即使以多数决定的方式作出的决策,只要它损害了某些个体的利益,也可能被认为是对其权利的不正当的干预甚至侵犯。正是在这个意义上,德国政治学家施特莱克认为,“民主的合法性和规模与作为一种经济上的‘命运共同体’的国际市场之间越来越大的鸿沟,使国民国家的捍卫者能够十分容易地使公民们相信,超国家治理将越来越多地摆脱民主的控制,并且用官僚统治替代公民参与。”^⑪

从某些方面看,经济全球化的发展在某些方面是有助于国家的民主化进程的。至少,全球化带来的信息自由流动、社会个体自由度的增加、国家管制的松动以及个体之间社会联系的增强等等,从原则上说都能够促进公民意识的觉醒和强化,也在客观上促使国家不得不在加速民主化方面有所作为。但另一方面,经济全球化又因其对国家的权力结构与权力过程的影响,严重地干扰了公民在国家层面上的政治生活,造成了公共生活中的某种失衡,这方面—个重要的体现就是所谓的“民主赤字”。

“民主赤字”即民主的欠缺,指的是在经济全球化过程中,由于国民国家之外一些新的权力结构与权力过程的产生,与每一个公民直接相关的问题越来越多地超出了他们自身的控制范围之外。也就是说,每一个人都越

来越难以支配自己的生活,而一些可能是遥远的、与他们并没有任何直接关系的力量却在左右着他们的命运,比如国内的技术官僚与大的经济利益集团、其他强势国家的政府、大型垄断企业与跨国公司或者国际组织与机构等等。这些政治和经济实体本身既没有得到受其影响的人们的授权,在作出决定的时候也根本没有或者不需要听取他们的意见。也就是说,这些新的权力结构与权力过程已经远远超出了人们所熟悉的、以地域性为基础的、反映为公民的主体间性的政治生活。“在全球化的世界中,权力不只是在地方的、国家的或国际范围内组织与运作,而是逐渐获得了跨国的、区域性的甚至全球的向度。不仅国家变成了‘分离的权力载体’,传统的自治路径也发现自身越来越无法赋予其公民判断力与价值观以影响决定他们命运的经济力量。虽然国家、权力与地域之间传统上的一致性并没有完全消失,但已经被打破。事实上,国家行为转型的状况对民主政府的性质有重大的影响。”^⑫

全球化带来的“民主赤字”体现在民主过程的三个方面:首先,全球化产生的大量的权力结构与权力过程的一个根本特征就是其封闭性,这样就既排斥了公众的政治参与,也谈不上这些权力对大众负责任。这些全球性的权力包括决定就业与失业的巨大权力,提供财富与制造贫穷的能力、对知识与即时化信息的提供等等。在这些权力的行使过程中既没有任何的公共参与,也不受丝毫的公众控制。^⑬谁选举过一名金融投机者?万维网同盟(W3C)^⑭对互联网具有强大的控制能力,但如何才能对其施加一点民主控制?事实上,从政治民主的角度来说,在经济全球化进程中一个更突出的问题是,不仅遥远的力量与事件可能对人们的生活产生不可抗拒的影响,就是对他们身边发生的事件与过程,人们可能也无法行使有效的控制。比如说任何一个国家的政府,只要它不放弃参与或者促进全球化的基本政策取向,那么它在实际上就无法对其本国的、或者外国设在其国内的跨国公司实行有效的管理。

有学者针对这种现象指出:“与过去的专制主义国家一样,这个新的全球治理体系(指以IMF, WTO 和世界银行为核心的体系——引者注)并非是在被管理者同意的基础上建立起来的。没有任何制度性的机制使它对那些受其决策影响的人们负责。因此它显然也不可能像现代政治一样造福普通民众。毫不奇怪,这个正在形成的非民主的权力体系也会与以前的独裁者一样引起人们的反抗。”^⑮一些对全球化持激进态度的人如德国社会学家乌尔里希·贝克等人则认为,在全球范围内活动的经济已经挖掉了国民经济与国民国家的基础,在这个新的世界中,“金钱的权力将超过国家的社会政治权力,立法者、人民的意志将被所谓的‘市场法则’所取代,对于这种法则,任

何人都不会承担责任,对于它的影响,无法向任何人追究责任。”^⑯

实际上,可以说经济全球化从两个不同的方面强化了公众对民主的需要。那些本来民主化程度比较低的国家或者领域在经济全球化进程中,显然会遇到进一步民主化的压力;而在那些公众原本可以实施一定程度的控制,但由于经济全球化又摆脱了他们的影响力的领域,民众自然会提出重新民主化的要求。与这两个方面的民主化压力相矛盾的是,从总体上说,经济全球化的一个基本趋势,至少至今为止是倾向于削弱国家的权力范围和行为能力的。如前所述,国家权力范围的缩小与行为能力的削弱有可能导致“公共社会”的发展和公民自治程度的增加,但不会导致民主的发展,而只会限制民主的范围,因为在现有的政治结构中,只有国民国家才能为真正意义上的政治民主提供体制上的框架。在国家本身对社会的管理范围已经大大减少、管理水平已经大大降低的情况下,民主决策能够影响的事务的范围及其实施程度也只会相应地缩小,这种“缩水”了的民主自然不可能使大多数公众增加对社会事务进行管理的机会,并且提高其管理水平。也就是说,国家权力范围的萎缩和行为能力的降低在客观上已经使民主的范围缩小、能力降低。这是经济全球化时代“民主赤字”的真实含义。因此,经济全球化“不仅约束了国家的经济政策,而且改变着人们对政治目标的理解,同时也挑战着国家范围内的自由民主政治体制作为一种体现人民的需求的制度的有效性。”^⑰换言之,在全球化背景下,“自由民主的核心原则……可能会遇到很大的问题”。^⑱

从根本上看,政治过程由于其以人与人之间的相互关系为内容,所以政治的根本特征就在于它的参与性,这一点即使在民主化程度较低的时代或者地域也不例外。^⑲因此,一种排斥参与的政治或者一种单方面的政治与政治的本质都存在冲突之处。在过去,人们以民主化为口号对那些排斥性的政治加以反抗,而民主化的过程本身也就是一个在地域国家范围内公民的政治参与程度不断提高、范围不断扩大的过程。然而经济全球化正在从某些方面侵蚀着人们已经取得的政治成果,再次使人们失去对自己的生活和命运的支配能力。因此,“在损害自治原则的过程中,全球化触及到了民主的本质。民主政府假设国家、领土、主权、民主与合法性之间存在直接的一致性。然而,在当代全球各跨国范围的社会生活与地区性民主责任组织之间存在着日益扩大的非对称性。对全球化的普遍反抗与力图抵制其规则的社会运动表明,‘在某种程度上,看起来不断国际化、普遍化的权力结构与植根于制度化国家机构中的参与过程、代表权、责任与合法性之间的冲突在不断扩大。”^⑳英国政治学家瑟尔尼就此认为,伴随着全球化的进程及“民主赤字”的加深,政治将

越来越丧失其公共性，“政府本身将会私人化，丧失大量的公共特征。世界将会成为新封建主义的世界，其中，不负责任的私人体制、区域安排、跨国市场结构、‘全球城市’、非政府组织等极端的残余国家形式为了短期的竞争利益增强了肆意控制全球/地方的趋势。”^②

在社会公正方面，经济全球化过程中“民主赤字”问题也已经带来了明显的社会和政治后果。因为不仅世界范围内大多数发展中国家是失利的一方，就是在发达国家内部，民众的大多数实际上也被这个过程所边缘化了。这样，在多数与少数的利益对立方面，“民主赤字”这个概念就获得了特别真实的含义，因为它表明了社会的大多数对极少数的不满乃至敌视以及大多数希望以一种不同的方式改变全球化方向的意愿。正如麦克格鲁所说，“全球不平等的不断扩大加剧了民主与全球化之间的磨擦。全球化的分配性影响制造了新的政治分歧与分裂，它们腐蚀了社会团结，强化了对民主的普遍幻灭感。国家间以及国家内不断加深的平等也削弱了真正民主的发展基础。另外，当经济力量更加集中、全球市场力量剧烈冲击国家的时候，民主的公共干预的范围也就变得越来越窄了。同样，全球和区域组织权威的扩展与大多数公共国际决策的政治技术复合体的联合模糊了权力定位，分散了政治责任。在这种情况下，领土民主（territorial democracy）开始空心化，因为它需要政治共同体掌控自己的命运，需要公民积极支持那些为公共利益思考和行动的共同体。”^③

因此，特别值得担忧的是，对那些全球化的失利者来说，“民主赤字”很可能使他们因对现有的民主体制的失望转而寻找另外一些能够掌握自己命运的行为模式和制度框架，也会使他们采取一种与全球化方向相对立的极端主义的行动。在全球化时代出现的分离主义运动、对全球化的极端的、暴力性的抵抗，乃至恐怖主义的兴起，与“民主赤字”都存在着一定的关系，因为“应对全球化冲击中最关键的因素是政策的民众支持程度，不管政策本身是推动还是抵制全球化的”。^④

三、政治权力结构的向上和向下移动

经济全球化对国家权力结构与权力过程的影响，除了表现为一般意义上国家管制的放松以及“民主赤字”的现象之外，还表现为政治权力结构层次在垂直方向上的向上和向下运动，即原来在国家水平上行使的权力分别向上和向下转移到国际组织和机构或者地方政府的手里。这两个过程同样导致了国家权力分配的调整，并且在其运行方面产生了一些新的问题。就此而言，“全球化可能意味着国家之上和国家之下的地区主义”。或者说，“全球化推动了宏观层面上的地区主义，而后者又刺激了微观层面上的地区主义。”^⑤在这个过程中，“国家受到了

超国家主义和次国家主义问题的限制，面临着来自上下两个方面的压力。”^⑥

在经济全球化过程中权力结构的向上转移并不难理解，因为经济全球化能够得以进行的基本条件之一，就是国家明确地或者以默认的方式向国际组织与国际机构让渡某些方面的权力。针对国家权力向国家之上的层面转移的倾向，英国学者罗伯特·考克斯提出了一个所谓“国家的国际化”概念，并认为“它的共同特征是把国家变成根据全球经济表面上的迫切要求调整国民经济的做法和政策的一个机构。国家变成了一个从全球经济到民族经济的传送带，而在这以前，国家起的是保护国内福利不受外部干扰的屏障作用。”^⑦

显然，原来属于国民国家的权力向国际机构和国际组织的转移正是导致“民主赤字”的原因之一，因为当这些权力由国家行使的时候，它们毕竟多多少少能够受到本国民众的监督与控制，而一旦这些权力被交出之后，普通民众对它们的影响能力就大大减弱了。这些国际机构的权力并非来自各成员国民众的授予，因而也不需要各国选民负责。它们更多的是反映成员国各个领域的精英们的意志和利益，甚至是那些拥有巨大影响力的大型垄断企业与跨国公司的利益，其行动也表现出明显的精英主导的特征。在这种情况下，由于民众一般来说没有相应的制度性渠道向相关的国际组织与机构表达他们的意志，对于那些他们认为损害了自己利益的来自国际层面的决策，他们通常只能采用以下三种方式之一进行反应：或者对本国政府施加压力、或者对相关国际组织与国际机构进行各种形式的抗议、或者在他们能够发挥影响力的地区政治的层面上进行抵抗。这样就使权力运行中由外向内的过程与由内向外的过程之间产生了严重的不平衡。

不过，各种国际组织与国际机构权力基础的这一特点虽然可以使它们在一定程度上超然于各国内部的权力过程之上，但也恰恰是这一特征使它们的权力至少在目前情况下存在着一个致命的弱点，那就是它们不具备类似国家那样的合法性基础，因而它们也没有可能对各国的民众直接进行任何意义上的强制。它们的权力要被接受，从根本上说只能取决于它们为各国民众所带来的利益或者对民众示好。就此而言，国际组织与国际机构对地域国家政治经济过程的影响就存在一定的限度。从政治精英的行动逻辑来看，虽然他们出于各种考虑可能希望推动相关国际组织与国际机构的发展，但由于他们本身主要的权力和影响力基础仍然在而且也只能在自己的国家内部，所以也不可能不考虑本国民众的意志与利益，当面临非此即彼的选择时，他们多半还是会更多地考虑国内的民意。

2005年5月29日《欧盟宪法条约》在法国的全民公决

中未获批准,就是一个象征性的事件,它反映出来的一个最主要的信息,就是即使在法国这样一个一直享有欧洲联合的“火车头”之誉的国家,民众也已经对权力不断向国家之上的层面的转移感到了疑虑。显然,这是经济全球化的热心推动者们必须认真面对的一个问题,因为它表明,如果大多数民众切实地感觉到全球化已经远远超出了他们能够影响与控制的范围,那么它在任何一个方面的进程都可能会因为前者的抵制而受挫。

至于权力结构层次的向下转移则可能是两个方面原因的结果。一方面是国家放弃的权力被地方政府或者其他组织所获取;另一方面是经济全球化所带来的跨国、跨区域联系的大大增强使地方政权或者其他组织获得了新的权力资源,从而促使地方政府之间以及地区性组织之间直接的全球联系迅速发展起来。贝克针对这种现象提出了所谓的“亚政治”的概念,用以描述全球化时代政治权力下移的趋势。根据他的分析,“亚政治”与政治的区别表现在:首先,政治体系之外的行为主体也可以出现在社会设计的舞台上(这个群体包括职业团体、研究机构、技术知识界、熟练工人等等);其次,不但社会和集体行为主体,而且个人也可以与前者相互竞争,争夺新兴的政治倡议权。

向下的权力转移过程即“亚政治”的出现同样可能带来两个方面的结果。从正面来看,它对于提高国家权力结构与权力过程的民主化程度是有利的,因为权力的向下转移在原则上应该更有利于民众的政治参与,因此也可能受到来自各方面的欢迎与支持。现在全世界几十个国家都出现了有意识地下放权力的趋势,特别是在欧盟成员国和其他西方国家,而且也得到一些国际组织与机构在财政上的支持。这就说明权力的向下运动具有其合理性。另外,正如上面提到的,在国家权力向国际层面转移的过程中,地方权力结构往往可能为公众的抵制行动提供一种有效的框架,所以从这个意义上说,权力的向上移动又推动了权力的向下移动,并且后者表现为对前者进行抗衡的力量,是全球化过程中地域性因素与超地域性因素之间矛盾的一种体现形式,因而也有学者把权力向下运动的过程称为“再地域化”的过程。

但另一方面,权力向下运动的过程也可能对地域国家的权力构成挑战,因为地方政府以及其他地方性组织的权力运行方向并不必然与国家权力的运行方向相一致。因此权力的向下运动尤其对政治与行政能力本来就比较弱小的国家来说,就会形成一种现实的威胁,而在极端的情况下,地方性权力的发展甚至可能导致分裂主义运动,这种情况在世界各地实际上已经屡见不鲜了。

还有一个更复杂的问题。从实际情况来看,虽然在经济全球化过程中国家权力向下转移了,但在很多方面国家对地方性事务的责任却没有发生相应的转移,也就

是说,虽然在地方事务上国家不再行使原先曾经拥有的一些权力,但对于各种地方性问题的解决,国家却仍然面临来自地方的压力。另外,随着全球化的进展,一些地方性问题的产生可能是国家或者地方政府控制之外的力量造成的,比如说区域性的环境污染现象就是如此。问题是虽然受到污染的可能只是某个国家的一个特定区域,但防止和消除污染的责任却常常至少部分地要由国家承担;而与此同时,在比如说对该地区与其他国家邻近地区的经济合作等其他事务方面,人们又宁愿国家置身事外,而且由于受到其他国家的影响,这种地方性的压力可能会使国家作出让步。举例来说,中国的香港特别行政区一般情况下拥有极大的自主权,特别是在经济事务方面,但在亚洲金融危机的时候,却只能依靠国家的干预以保持该地区的经济稳定。这就会产生一种权力结构与权力过程之间的不平衡,同时也增加了国家行为的难度。

最后的一种可能性是,国家权力的下放并没有真正促进地方性权力的加强以及整个社会的民主化,也就是说,国家权力可能被中间层次的权力结构截留了,因而其行为能力已经被削弱的国家可能会在与这些中间层次的权力结构的讨价还价中处于一种不利的地位,民众的利益则成为这种权力结构变化的牺牲品。

总的来说,经济全球化对国家政治生活之所以发生了多方面的影响,部分原因是因为原有的国家权力结构和过程与全球化带来的一些新变化不相适应。作为这种影响的结果,传统上以国家权力为中心的、基本上相互隔离的地域国家权力系统之间发生了多层面、多维度的联系,国家权力体系已经不再具有封闭性与自足性,而在客观上成为一种更为复杂的权力关系网络的一部分,但这种权力关系网络至少在当前来看可以说还基本上处于无序状态。这一变化过程中出现的一个关键性问题就在于,全球化带来的那些新的权力结构从根本上说并不具备如同国民国家那样的合法性基础。因此,国家在经济全球化过程中一方面仍然具有不可替代的地位,但另一方面又因此而被迫面临更为复杂的局面与形势。一个非常现实的矛盾就是,它必须同时承受来自以各种国际机构、国际组织以及跨国公司为一方,以本国民众为另一方的压力。虽然国家所独有的政治合法性可以使它在扮演这种居间性角色方面具有一定的优势,但它在应对来自任何一个方面的压力时所出现的失误也都可能会对其权力基础造成损害。而且,由于国家不具备各种国际组织所具有的超越性,所以虽然它已经向后者让渡了部分原有的权力及相应的资源,但又必须就因此而产生的结果直接对本国民众负责。与此类似的是,尽管国家同样也向地方政府下放了部分权力,但同时还必须对地方性的问题承担几乎不少于过去的责任。所以,从国家的角度来看,在其权力范围及权力运行的空间都因为经济全球

化的进展而大大缩减的情况下,即使它所面临的问题与以前相比没有什么变化,它实际上承受的压力也大大增加了。

正因为国家在当代世界的社会、政治和经济生活中仍然具有不可替代的作用,而经济全球化所带来的变化对国家权力结构与权力过程又具有极其复杂的影响,所以需要国家对这一过程采取一种有意识的、慎重而全面的态度。一方面,必须主动调整国家的权力结构与过程以适应经济全球化的需要;另一方面,也必须保证国家拥有对经济全球化所带来的各种变化的应对能力。也就是说,单纯地削弱或者强化国家的权力都不可取。为了从经济全球化进程中为本国民众谋取尽可能多的利益,同时尽量减少社会所受到的负面影响,国家应该更加积极有为地在地方、地域国家和国际社会的不同层面,通过与相关组织和机构的合作与斗争发挥更加有效的作用。

注释:

①⑩ [英]戴维·赫尔德等《全球大变革:全球化时代的政治、经济与文化》社会科学文献出版社2001年版第609页,第68页。

②⑪ Wolfgang Streeck, “Public Power Beyond the Nation-State: The Case of the European Community”, in Robert Boyer and Daniel Drache *States against Markets—The Limits of Globalization*, London and New York: Routledge, 1996, p. 308, p. 303.

③ Susan Strange, “The Defective State”, *Dædalus: Journal of the American Academy of Arts*, Vol. 124, No. 2, 1995, pp. 56–59.

④ 这里所谓的“公共社会”即英文的 Civil Society,汉语中常用的翻译是“公民社会”或者“市民社会”。实际上这个概念的含义在西方有一个演化的过程。在英国资产阶级革命之前及此后的一段时期,其含义大致是具有某种共同政治目标的人类群体,故可以理解为“政治社会”。18世纪中叶以后,这个词用来表达通过商业关系的纽带形成的人类联合体,所以可以理解为“市民社会”,德语相应地称之为 Bürgerliche Gesellschaft。到20世纪末,众多的学者又用这个词来指代某种非经济性的、出于某些共同的目标、并且立足于其成员的相互交往基础上的人类群体。考虑到“市民社会”的说法经济含义太浓,“公民社会”的说法会导致“国际公民社会”这种在逻辑上存在矛盾的表述,所以本文采用了“公共社会”这一表述。

⑤⑫⑳㉑ 俞可平主编《全球化:全球治理》社会科学文献出版社2003年版第100页,第148页,第148—149页,第146页。

⑥ Cf., David Held and Anthony McGrew. “Globalization and the Liberal Democratic State”, in *Government and Opposition*, 28 (2), 1993, pp. 261–288.

⑦ [美]约瑟夫·S.奈、约翰·D.唐纳胡主编《全球化世界的治理》世界知识出版社2003年版第178页。

⑧⑬ Anthony McGrew, *The Transformation of Democracy: Globalization and Territorial Democracy*, London: Polity Press, 1997, p. 13, p. 12.

⑨ Cf., Benedict Anderson, *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*, London: Verso, 1983.

⑬ Richard Langhorne, *The Coming of Globalization—Its Evolution and Contemporary Consequence*, New York: Palgrave, 2001, p. 40.

⑭ W3C, World Wide Web Consortium 的缩写,这是一个决定互联网国际标准的机构,总部设在美国的麻省理工学院,其成员来自275个公司、非赢利组织、工业集团和政府部门。它的会议不对外公开,但其决定不单纯是技术性的,比如说批评者认为,它所制定的帮助父母过滤某些网页内容的技术标准(PICS)以及线上隐私标准(P3P)已经涉及到社会政策领域。

⑮ J. Brecher and T. Costello, *Global Village or Global Pillage?* Cambridge: South End Press, 1994, p. 63.

⑯㉒ [德]乌尔利希·贝克等《全球政治与全球治理》中国广播出版社2004年版第132页,第57—58页。

⑰ Philip G. Cerny, “Structuring the Political Area—Public Goods, States and Governance in a Globalizing World” in Ronen Palan (ed.), *Global Political Economy—Contemporary Theories*, London and New York: Routledge, 2000, p. 22.

⑱ Cf., Hannah Arendt, *The Human Condition*, pp. 196–197.

㉑㉓ 薛晓源、陈家刚主编《全球化与新制度主义》社会科学文献出版社2004年版第6页,第18页。

㉒ Cf., Jan Nederveen Pieterse, “Globalization as Hybridization”, in Frank J. Lechner and John Boli (eds.), *The Globalization Reader*, Malden and Oxford: blackwell LTD, 2000, p. 102.

㉓ James H. Mittelman, *The Globalization Syndrome: Transformation and Resistance*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 2000, p. 118.

[作者单位] 北京大学国际关系学院。

[责任编辑:文慧]