

国际力量与国内政策变革

——以日本、中国融入国际经济体系为例

任湘怡 贺平

内容提要 作为新兴的经贸大国，中国和日本都通过加入国际经济组织、接纳国际经济规则，有效地借助了国际力量，推动了国内政治和社会的变革。在此过程中，国内政治主要通过利益群体、决策精英群体和理念推广群体等三个中介环节，对国际力量进行了过滤和筛选。日本和中国的历史经验表明，国际力量能否有效作用，其关键在于能否适应国内的改革要求和潜在的利益诉求。

关键词 国际力量 国内政策变革 国际经济体系

国际关系学界一直对国际力量与国内政治的互动抱有浓厚的兴趣，早在 60 年代，就有学者开始研究国内政治经济和国际力量之间的互动。全球化程度的加深使得国际经济力量对国家政策选择的影响进一步突出。东亚两个主要国家——日本和中国——融入国际经济体系的历史进程为这一领域的研究提供了很好的案例。

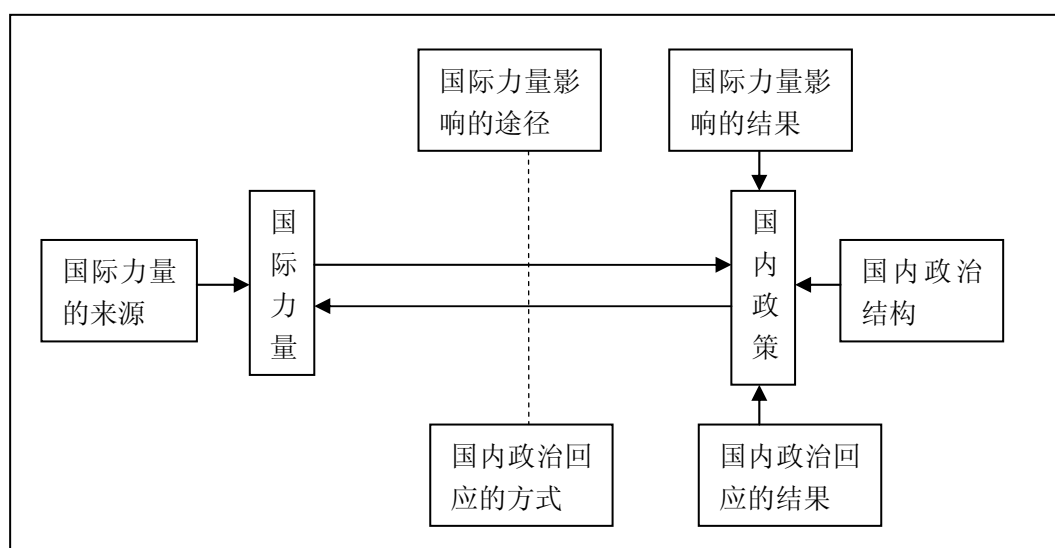
日本于 1955 年加入关税及贸易总协定（GATT），中国于 2001 年正式加入世界贸易组织（WTO），这是两国融入国际经济体系的标志性事件。两者的背景、过程虽有所区别，但是这两个原先处于世界经济体系“边缘”国家都通过加入国际经济组织、接纳国际经济规则，有效地推动了国内政治和社会的变革。无论是“入关”还是“入世”，都是外因（国际经济力量）和内因（国内政治经济力量）的互动和博弈过程。中国在入世过程中出现的国内转型，被统一称为“改革开放”——对内改革，对外开放。人们对这两个词的通常理解是：以改革促发展，以开放促改革。日本国内也常言“借助外压实施改革”（外压による改革）。在日本和中国的案例中，国际力量与国内政治变革之间的互动存在怎样的规律性特征？两国国内行为体的利益诉求和行为模式发生了怎样的变化？本文将结合国际政治经济学和比较政治经济学的相关理论对此展开分析。

一、国际力量与国内政治变革模式

国际力量对国内政治影响的理论模型分为两个方向（图 1）：一个方向是由

外而内，即国际力量对国内政治的影响，包括以下三方面的内容：国际力量的来源、国际力量影响的途径、国际力量影响的结果。另一个方向是由内而外，即国内政治对国际力量的回应。这一方向同样包括三方面的内容，分别是国内政治结构、国内政治回应的方式和国内政治回应的结果。

图 1：国际力量与国内政治的互动

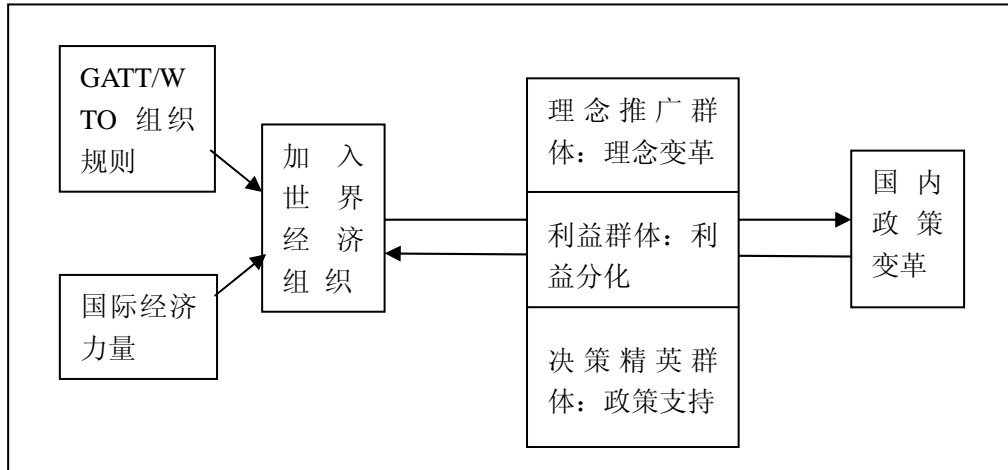


国际力量通常包括以政治经济实力为支撑的权力性力量和国际规范的制度性力量。前者表现为军事对抗、经济制裁等直接手段，后者则表现为国际机制、规范、条例等间接渠道。国际力量通过中介环节对国内政治产生影响，国内政治的回应事实上是对国际力量的某种“过滤”和“筛选”。国际力量与国内政治发生作用的中介机制与一国的政治经济结构相关。具体来说，整个过程包括理念的推广、国内相关群体的利益变化以及国内决策群体的支持。

美国学者古勒维奇曾提出“颠倒的第二种意向”，把国际力量影响国内政治的中介环节分为经济政治理念、群体利益、国家结构、国家在国际体系中的地位等四个变量¹。除了最后一个变量与国际力量作用的大小相关外，前面三个事实上指的都是国际力量与国内政治发生作用的中介机制。因此，国际力量与国内政治互动作用的模型可简化如下图。

¹ Peter Gourevitch, “The Second Image Reversed: The International Sources of Domestic Politics”, *International Organization*, Vol.32, No.4, Autumn 1978, p.89; Peter Gourevitch: *Politics in Hard Times: Comparative Responses to International Economic Crises*, Ithaca: Cornell University Press, 1986.

图 2：一国融入国际经济体系过程中国内政策变革的简化模型



国际力量发生作用的关键环节在于利益群体的分化。环境、外力的变化总是能使得一部分人从原先的利益群体中分化出来，形成新的既得利益群体。利益群体在政治框架内的结盟与分化，形成了政策变革的依据。同时，在制度创新的过程中，总会存在阻碍制度形成的利益群体，因此，决策精英群体的作用在于削弱现有制度框架中获利群体的力量，增加新兴获利群体的数量，形成政策变革的政治联盟。

新的政治形态总是随着规范、理念的变化而出现²，政策变革的过程事实上也是整个社会对理念推广、学习和内化的过程。当决策精英群体受到利益群体制约而表现出对政策选择摇摆不定的时候，理念推广群体的作用即表现为使决策精英群体的认识统一到一个方向上。

二、日本、中国融入国际经济体系过程中的国内行为体分析

日本和中国融入世界经济体系的历程，也是国内经济、政治和社会发生结构性变化的过程。国际力量影响国内政策是国际力量内化和国内改革外化的双向过程，主要表现在以下三个方面。首先，国际力量内化的前提是国内政治经济制度和部分国内行为体存在国际化的需求。如果一国坚持自我封闭的道路，几乎不与外部经济体系发生联系，正如中国在 1978 年之前所做的，国际力量发生作用的可能性就很小。其次，国际力量内化的渠道是国内中介环节的作用。国内利益群

² 亚历山大·温特：《国际政治的社会理论》，秦亚青译，上海人民出版社，2000 年。

体、决策精英群体和理念推广群体的存在，改变了国内变革的速度、力度和广度，并使变革具有自发和渐进的特点。再次，国际力量内化的方式是自我循环和逐渐放大，这也意味着，国际力量具有某种“溢出效应”，总是通过改变某一领域的政策和观念，进而影响其他领域。

第一、国际力量影响国内政策变革的前提：国内政治经济力量的国际化要求。国内政治经济力量的国际化要求，降低了国内与国际的制度壁垒，使得国际力量的影响和渗透成为可能。根据弗里登和罗戈斯基“国际贸易的变化影响国内政治联盟与分裂的假说”³，外部变化影响国内政治的主要方式是通过影响相对价格进入国内的机会结构。扩大贸易开放会增加国内丰富要素持有者的经济利益和政治地位，闭关自守则使稀缺要素的持有者在“寻租”中获益。

在日本国内，要求变革和开放的“内压”和力图维持现状的“保护势力”之间往往存在着微妙的势力均衡。因此，外来压力被认为是日本国内改革的“起爆剂”。⁴外压的介入，有可能打破原有的势力均衡状态，使改革的天平向“革新派”的方向倾斜。对日本而言，融合国际经济体系实际上在于如何平衡外来压力与国内利益之间的关系；如何因势利导地利用外来压力对国内改革的促进作用，而又不致危及国家的根本利益；如何做出最小限度的让步，在国际谈判中实施自我保护。在此过程中，日本政府官厅和官僚面临着两种利益指向，一是以“良性外压”为代表的要求日本开放市场、实施自由化的压力，这与日本国家整体利益是吻合的，二是各个官厅和部门规制管辖范围内的特定群体和既得利益。两者利益的交汇和折冲决定了日本政府的开放立场和战略，决定了日本融入国际经济体系的速度和幅度。

首先，从前一种利益指向来看，自民党、日本政府官厅和官僚往往利用外来压力推进本国改革。例如，80年代中期美国针对日美贸易失衡施加的压力从表面上看为中曾根政权制造了麻烦，但实际上却从两方面帮助了中曾根本人。一方面，中曾根得以利用与里根总统的私人关系缓和争端，从而增强其对国内各个政治行为体的权威。另一方面，由于美国的要求集中于规制缓和，中曾根可以利用美国的外压放松官僚的控制，既能满足金融界的要求，又能实现发挥私营部门的创造性、增强经济活力等目标。⁵

其次，从后一种利益指向来看，出于对失去规制权力的忧虑，不少政府部门对贸易自由化态度微妙。行政官员和利益集团之间易于形成某种特定的利益共同体。由于这一利益指向的存在，在不同省厅和部门之间、不同产业之间出现了“属

³ Ronald Rogowski, *Commerce and Coalitions: How Trade Effects Domestic Political Alignments*, Princeton: Princeton University Press, 1989.

⁴ 原正行「「外压」の政治・経済学」、『国民経済雑誌』、174(3)、1996年9月、33-42頁。

⁵ Michio Muramatsu, “In Search of National Identity: The Political and Policies of the Nakasone Administration,” *Journal of Japanese Studies*, Vol. 13, No.2, Special Issue: A Forum on the Trade Crisis (Summer, 1987), pp.332-333.

地之争”(turf battle)。为此,日本学者草野厚提出了“日日对立”的概念,强调政府内部不同部门和不同利益集团之间的利益冲突。⁶这一方面的突出例子就是1986年4月《前川报告》的出台过程。尽管《前川报告》的主旨在于开放国内市场、扩大内需,从整体上有利于日本的国家利益,但由于各个省厅顽固维护自身权益,该委员会的会议次数达到19次之多,远远超出同类委员会的水平。⁷

与美国等先行放松规制的国家不同,对于日本这样的“后来者”而言,外来压力对于促进国内规制缓和和开放市场作用显著。⁸现任日本内阁府经济社会综合研究所所长著名经济学家香西泰认为,日本经济存在三种相互冲突的模式,分别是自由放任资本主义(laissez-faire capitalism)、裙带资本主义(relationship capitalism)和产业政策(industrial policy),而外压的作用就是通过反垄断政策、贸易和资本交易的自由化、结构性改革以及结果导向的管理贸易促进自由资本主义的发展。⁹因此,日本政府对于外来压力也产生了一种“内生的”需要。在经贸领域,美国被戏称为日本未经选举的最大“反对党”。宫泽喜一首相也曾公开表示,从日本的历史和传统来看,日本需要外压以适应国内变革,这是日本的一种“学习方式”。¹⁰

在中国,情况也是如此。在中国实行改革开放政策之前,国内政治制度在与国际经济力量的较量中占据上风。¹¹而随着扩大出口、吸引外资、建立经济特区等政策的实施,国内经济逐步建立起与国际经济体系的联系渠道。这种联系一旦建立起来,国际经济力量就开始源源不断地对国内政策产生影响。最直接的例子是,沿海地区政府由于在前期开放中获得优惠和补贴,促进了经济发展,出现了进一步开放的要求。从1986年开始的入世努力,事实上是早期改革开放政策的必然结果;而入世本身,又为国内进一步降低自我封闭的壁垒提供了可能,并进而推动了国际力量对国内政治经济制度的影响力。可以说,从1986年到2001年中国入世的整个过程是中国国内政策与国际体制趋同的过程。

第二,国际力量影响国内政策变革的渠道:国内中介环节的互动作用。国际关系学者们在研究国际力量内化的过程时,往往着重于国内的制度性渠道,即国

⁶ 草野厚『日米オレンジ交渉——経済摩擦をみる新しい視点』日本経済新聞社、1983年;『日米・摩擦の構造——戦いながら共存するための知恵をレンジ・自動車戦争に探る』PHP研究所、1984年。

⁷ Michio Muramatsu, “In Search of National Identity: The Political and Policies of the Nakasone Administration,” *Journal of Japanese Studies*, Vol. 13, No.2, Special Issue: A Forum on the Trade Crisis (Summer, 1987), pp.315-316.

⁸ Lonny E. Carlile and Mark Tilton, “Is Japan Really Changing?,” in Lonny E. Carlile and Mark Tilton, eds., *Is Japan Really Changing Its Ways?*, Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 1998, pp.197-218.

⁹ Yutaka Kosai, “Competition and Competition Policy in Japan: Foreign Pressures and Domestic Institutions,” in Suzanne Berger and Ronald Dore, eds., *National Diversity and Global Capitalism*, Ithaca and London: Cornell University Press, 1996, p.214.

¹⁰ “Japanese Invite Trade Hard-Line; Tough U.S. Stance Could Spur Change, Prime Minister Says,” *The Washington Post*, April 12, 1993, A1.

¹¹ 谢淑丽:《国际化与中国经济改革》,见罗伯特·基欧汉和海伦·米尔纳主编《国际化与国内政治》,姜鹏、董素华译,北京大学出版社,2003年,第200页。

际力量在一国国内获得合法性认同的程度。¹²国际机制的规则和规范一般通过四种途径内化到一国国内，其中极为重要的一个途径就是部分国内行为体的主动“调用”，¹³部分政府官员和社会行为体将国际规制主动引入国内的政治辩论，利用既存的国际规则强化自身观点和立场的合法性，从而在与对手的竞争取得主动，实现特定利益。¹⁴

在上述过程中，中介环节的存在是国际力量影响国内政策选择的重要力量，主要分为利益群体、决策精英群体和理念推广群体。其中，决策精英群体的作用是使得国际力量产生的影响通过政策变革确立下来。通过与利益群体的结合，决策精英群体有倾向地推动政策的变革。理念推广群体主要由专业人员组成，通过对变革方向的支持，推动国际力量所代表观念的内化，以强化新的规范在国内的合法地位。

日本利用外来压力推动国内改革的重要原因之一在于，官僚机构和政治家本身受到各种既得利益的束缚。由于精英阶层内部派系林立，官僚制度中强调部门主义，缺乏强有力的中央行政指导和控制。通产省/经济产业省、财务省/大藏省、农林水产省、外务省等省厅利益各异，缺乏高度的政治统筹。因此，作为政府来说难以自发地提出和实施政策倡议，单靠行政部门自身往往无力推动重大的结构性政策调整。¹⁵

在分析日本融入国际经济体系的过程时，还必须看到“认同”等建构因素在政府官厅和官僚中起到的规范作用。精英集团的代际转换对新的规范的产生起到了巨大的作用。例如在农产品市场开放问题中，1987年11月，羽田孜、保利耕辅、加藤纮一分别就任综合农政调查会会长、农林部会长、林政调查会会长。这些新生代或中生代政治人物具有较为广阔的国际视野和较为广泛的国际联系。自民党农林族议员的领导层也随着这些国际派议员的就任发生了很大变化，自由化、国际化开始渐渐成为农产品贸易的主要趋势。¹⁶

从中国的案例来看，改革开放之前，由于中国实行的是中央统一调控的计划经济，一切资源都属于国家，中央政府官员、地方政府官员和各部门（包括企业）

¹² Thomas Risse-Kappen, "Bringing Transnational Relations Back In: Introduction", in Thomas Risse-Kappen, ed., *Bringing Transnational Relations Back In: Non-State Actors, Domestic Structure, and International Relations*, New York: Cambridge University Press, 1995, pp.25-27; Andrew P. Cortell, James W. Davis Jr., "How Do International Institutions Matter? The Domestic Impact of International Rules and Norms", *International Studies Quarterly*, Vol.40, No.4, Dec., 1996, pp.451-478; 罗伯特·基欧汉、约瑟夫·奈：《跨政府关系和国际组织》，杨豫等译，上海译文出版社，1996年。

¹³ 其余三个途径分别是：一、对国内主要行为体注入新的理念和价值观；二、通过官僚机构的标准决策程序将国际机制的原则和宗旨嵌入一国的国内政治过程；三、通过国内的立法。

¹⁴ Andrew P. Cortell and James W. Davis, Jr., "How Do International Institutions Matter? The Domestic Impact of International Rules and Norms," *International Studies Quarterly*, Vol. 40, No. 4. (Dec., 1996), p. 453.

¹⁵ 佐藤英夫『日米経済摩擦：1945-1990年』平凡社、1991年、193頁。

¹⁶ 徐万胜：《利益诱导与自民党政权——以自民党农林族议员为视角》，《日本学刊》，2002年第3期，第46页。

同属于一个利益群体。改革开放后，中国的利益群体开始出现分化。¹⁷沿海经济特区由于具有诸多招商引资的优惠政策，商贸部门由于享有双轨制货币政策的优惠待遇，成为开放政策的获益群体。而以往受到国家保护的重工业（部门）和较少享受到开放优越性的内陆省份官员，便成为另一部分利益群体。

随着改革开放的深入，来自地方和部门的决策精英群体发现，国际、国内相对价格的差异有可能为本地区、本行业带来巨大的利益。因此，他们根据本地区、本行业的情况灵活调整政策立场。当中央政府为国际贸易引进不同层面的监管机制时，由于受到地方、企业和个人等利益群体形成的利益联盟的制约（或激励），不同地区、行业的决策精英群体采取了不同的支持或抵制的态度。例如在中国经济体制变革的过程中，沿海开放城市的官员除了支持中央设立各种开放区、特区以扩大大地区吸引外资的渠道外，还通过各种地方法规鼓励本地经济实体冲破计划管制。

由于中国入世是一个游离于世界经济体系的国家融入这一体系的过程，理念的內化就变得尤为重要。理念推广群体需要倡导一种新的理念，改变以往早已确立的规范和认知——如用市场的理论来取代根深蒂固的计划观念。事实上，1978年中国开始实行改革开放的政策，最直接的原因就是国内官僚群体和知识群体发现中国经济状况与世界经济水平的发展差距。¹⁸当然，理念推广群体的动机，并非完全出于他们对所倡导理念的深信不疑，还往往包括对自身利益的认识。例如，改革开放以前，国内利益群体无法切身感受跨国交易可能获得的利益，因此在中国融入全球经济体系的过程中，包括中央外贸部门官员在内的理念推广群体的任务之一就是使得国内利益群体了解国际贸易可能带来的收益。

第三，国际力量影响国内政策变革的方式：自我循环和逐步放大。对日本政府而言，外来压力的积极作用主要表现在四个方面。首先，通过将反对改革的矛盾导向外压，日本政府得以最大限度地化解政治内压，从而减少国内阻力，降低改革的成本。其次，外压的有效作用往往寻求建立跨国的利益同盟，从而使国内业已存在的改革需求显性化，增强其社会影响力，加速改革进程。再次，在强烈外压的作用下，国内各利益集团不得不进行打破现状的利益交换，通过大众媒体等渠道，新的社会共识和政策偏好得以形成，从而使改革的速度和力度控制在日本经济和社会的承受范围之内。最后，在外压的作用下，通过条约、协议、合同

¹⁷ 相关观点参见Susan L. Shirk, *How China Opened Its Door: The Political Success of the PRC's Foreign Trade and Investment Reforms*, Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1994; Tom Moore, *China in the World Market: Chinese Industry and International Sources of Reform in the Post Mao Era*, Cambridge UK, Cambridge University Press, 2002; Margaret M. Pearson, *China's New Business Elite, The Political Consequences of Economic Reform*, Berkeley: University of California Press, 1997.

¹⁸ 雅格布森和奥克森伯格也发现了这一现象。他们提到，“文革”之后，前几批出国考察的中国学者和官员，对西方发达国家和亚洲周边国家和地区所取得的成果的羡慕，推动了中国官方加入世界经济体系的决心，见Harold Jacobson & Michel Oksenberg, *China's Participation in the IMF, the World Bank, and GATT: Toward a Global Economic Order*, Ann Arbor: University of Michigan Press, 1990。

等书面的法理形式，日本得以将既有的改革成果制度化。外部承诺和国际约束的“锁定效应”有助于防止改革进程的反复乃至倒退，并强化日本政府对履约行为的责任和义务。把国际多边或双边承诺有效地转化为国内约束，发挥外压对日本国内经济体制改革的“固锚效应”，也有利于进一步突破国内改革的瓶颈，化解后续改革的阻力。因此，国际力量对国内变革的影响具有循环和放大的“自我加强效应”。

随着日本经济日益与世界经济融为一体，日本自入关以后进行了一系列国内改革。这些国内改革不再仅仅局限于单一的经贸领域，还拓展至政治体制、社会结构、意识形态等其他领域。从20世纪60-70年代的产业结构升级到80年代中期的日元汇率改革，从90年代的金融大爆炸到小泉内阁的“改革无禁区”，都对日本国内政治经济体制产生了重要的影响，促使日本从一个重商主义的封闭型社会不断向自由主义的开放型社会转变。

中国情况与此相似。在中国入世的过程中，最早受到影响的是经济政策领域。在国际经济力量的影响下，传统计划经济体制中的资源配置方式和经济运行方式受到重大挑战。国内经济运行方式与对外贸易方式出现扭曲，要求中国经济政策出现与国际经济体系趋同的变革。而随着经济政策的变革，经济管理方式——政府经济权力的来源和大小也受到了挑战，这就使得政策变革的领域从经济体制扩大到行政体制。政府管理经济方式的转变，又意味着政府对相关社会信息领域的管理同样需要变革，这就使得基于经济领域的变革最终扩大到社会领域。换言之，先行变革本身成为新一轮变革的动力。这也解释了为什么国际力量在影响国内政策选择时往往能带来比初始政策本身更为深远的意义。

三、结语：新兴大国如何应对国际压力

面对国际力量，一国特别是迅速崛起中的新兴大国不是毫无作为的。新兴大国应该如何有效地应对国际压力？基于上述对日本和中国的分析，可以得出如下三点初步的判断。

首先，需要确立应对良性国际压力的信心。国际力量的内化是国内主动选择的结果，一国国内的行为体并不是一味的消极应对。在影响政策变革方面，国际力量也不是一个恒定的变量，必须通过国内中介环节的过滤和筛选。因此，一国在融入国际体系的过程中，不必惧怕国际压力的存在，相反，应该积极利用国际力量与国内政治的互动，将国际压力转化成国内改革的动力。

其次，面对国际力量，国内中介环节可以发挥积极的作用。国内决策精英群体可以合理规划变革的进度和方式，协调各阶层政治经济利益矛盾；并通过理念推广群体的作用，协调新旧观念的冲突，强调国内体制与国际规范趋同的重要性。

最后，需要认识到，良性的国际压力是促使一国发展的重要推动力。以中国入世为例，入世有利于借鉴外国的有益经验，利用世界贸易组织的通用规则，深化经济、行政和社会的全方面改革。

国际力量能否有效作用，其关键在于能否适应国内的改革要求和潜在的利益诉求。日本和中国的历史经验表明，当国外压力与国内原本存在但无法发挥有效作用的改革需求相结合时，才能促使本国政府在国际谈判中采取相对合作的态度，并且逐步开放本国市场、放松国内规制、实施结构性调整。如果能够从本国核心利益出发，有效地借助外来外力，可以极大地加速国内改革。

（作者为国际关系与公共事务学院行政管理学院博士研究生 责任编辑 樊勇明）