

全球化背景下国家自主性的变革

[作者] 吕恒立

[单位] 北京大学政府管理学院

[摘要] 国家自主性的本质体现为国家对国内外各种特殊社会势力的超越以及在此基础上对社会公共利益和国家利益的追求程度。而我国目前的国家自主性存在某种走低趋势，这与全球化对国家自主性的要求不相适应。而在全局化背景下，全球化所蕴含的种种发展趋势如对公民和社会自主性的强调、政府自身的变革和地位转换、国家治理的多中心趋势以及国际合作机制的加强等将对国家自主性产生重大影响。此种情况下，加强国家自主性的建设对于在全球化进程中促进我国经济和社会的持续发展、有效维护国家利益具有基础性的意义。而建设有限合理的国家自主性应是全球化背景下国家自主性建设的方向。

[关键词] 全球化，国家自主性

全球化与国家自主性

作为当今世界发展的重要趋向，全球化从根本上改变着民族国家的内外治理环境，给各国政府提出了严重挑战，也带来了前所未有的发展机遇。具体来说，全球化作为一种国家间的博弈活动，它给民族国家带来的影响和冲击是多方面的。它影响到以国家为核心的多种关系的重塑，如国家与社会、政府与民众、国家与国家、国家与各种国际组织如跨国公司的关系等等。总之，全球化将从国内和国际两个层面上来重塑国家的地位和角色。而随着国家地位和角色的转变，作为国家学说重要内容的国家自主性的变革问题，也就被提上了议程。

研究和探讨国家自主性，我们有必要对现代国家的内涵和本质进行清醒的认识。李强通过对韦伯、埃利亚斯以及奥尔森的国家概念的综合，将现代国家的基本特征概括为三点：第一，现代国家体现为在特定领土上存在一套独特的机构，这一机构垄断了合法使用暴力的权利；第二，现代国家对使用暴力权力的垄断是以它对税收权的垄断联系在一起的；第三，国家垄断合法使用暴力的权力与税收的权力目的不在于为国家机构自身或国家机构的成员谋求福利，而在于为一国的人民提供“公共产品”。[1]而时和兴则分别对发达世界和欠发达世界国家的发展历程进行了详细的梳理和考察。[2]（p29-70）透过他的分析，我们可以至少可以把握到现代国家的两个基本特征：一是国家对社会公共利益的关注和强调；二是国家制度化程度的不断提高，国家行为渐趋规范。通过两位学者的分析，我们不难看出，现代国家的本质特征在于其独立性和公共性的凸现，即随着人格化国家向制度化国家的转变，现代国家开始独立于各种特殊势力，在此基础上进行对制度化利益即社会公共利益的自觉追求。因此，现代国家的独立性以及在此基础上产生的公共性成为现代国家区别于其它社会组织的最本质特征。

在明白了现代国家的本质之后，理解国家自主性就容易多了。关于国家自主性，有关学者进行了较为详细的研究。在亨廷顿看来，国家的自主性是看“政治组织和政治程序独立于其它社会团体和行为方式而生存的程度”。“凡充当某一特定社会团体—家庭、宗族、阶级—的工具的政治组织便谈不上自主性和制度化”。[3]（p19）孙立平进一步指出国家自主性是国家对各种社会力量的超越性。[4]时和兴则通过回顾国家自主性学说的发展历程，提出了理解国家自主性的四个向度。他认为，国家自主性的根本形式表现为国家权力的统一与权力结构的完善；国家自主性的决定因素在于国家权力所代表的利益与社会上各种单个或集体形式特殊利益相脱离，即公共利益的独立性；国家自主性的动态过程表现为公共政策的制定过

程,即在这一过程中,国家权力免受个别势力干预以及制定的公共政策与国家代表的公共利益相一致的程度;国家自主性的直接结果表现为国家政策的贯彻能力。[5] (p120-124) 这一理解更为全面地涵盖了国家自主性的内涵和特质。

上述学者的见解对我们研究国家自主性问题启发颇深。国家自主性是基于国家的独立性和公共性而产生的一种特性,它本质上是国家对各种特殊势力的超越和对社会公共福祉的追求程度。在全球化背景下探讨国家自主性问题,我们需要作进一步的细分,因为全球化对国家自主性的影响将涉及到国内和国际两个层面。因此,我们也将在国内和国际两个层面上来探讨国家自主性问题。具体来说,在国内层面上,国家自主性表现为国家权力对各种特殊社会势力包括政府自身利益的超越以及能动地追求社会公共利益的程度。在国际层面上,国家自主性表现为国家对各种国际势力的超越程度以及积极有效地参与国际交往过程、增进和维护国家利益的能动性。下文对国家自主性的探讨也主要在这两个层面上展开。

我国国家自主性的现状

在开始讨论之前,我们有必要对目前我国国家自主性的现状作一番描述。这是我们探讨全球化对我国国家自主性影响以及建设国家自主性的重要前提。

1970 年代末,我国开始了由计划经济向市场经济的转型进程。这一进程深刻地影响着二十年来国家与社会的关系以及国家自主性的演变。

首先,就国内来讲,国家自主性发生了较大变化,总体上表现为国家自主性的走低。原因是多方面的。较外在的原因有:国家权力市场化程度的加剧[6];国家权力某种程度上受到特殊势力的影响[7];地方势力的增长[8]等。但从根本上说,国家自主性走低的根源在于国家的全能主义色彩依然浓重,导致国家自主性的悖论。自 1970 年代末以来,随着经济和社会的转型,国家权力逐步退出经济和社会领域,国家和社会由领域合一走向领域分离。但是,当前国家依然带有浓重的全能主义色彩,国家依然保持着对经济和社会主体的强大的控制力。这就导致了全能主义国家的悖论。[9]具体来讲,全能主义国家的一个基本特征是不存在“独立”“自主”的国家,即不存在一个专门垄断合法使用暴力权力、为社会提供公共产品的机构。国家的无所不在导致了国家自主性的降低。因为,国家自主性的存在是以国家与社会的适当分离为前提的。正如施密特所指出的,全能主义国家导致国家与社会合二为一。在这种状态下,所有事情至少在潜在意义上都是政治的。国家因此便无法声称其独特的政治特征了。[10] (p22) 因此,全能主义国家存在自身自主性悖论,国家对社会的过度自主从根本上导致了国家自主性的降低。

其次,在国际上,国家自主性则表现为两重性。这种两重性在我国“入世”前表现尤为明显。一方面,我国在国际上拥有形式上较强的自主性。这是由于我国未完全融入国际社会,可以超然地行使一系列具有自主特色的、与国际规则不相符的政策体系和制度安排。这些政策体系和制度安排在很大程度上使我国有效地抵御了国际的种种冲击,如我国实行的人民币在资本项目下不可兑换制度,使我国较为成功地化解了东南亚金融危机的不良影响。另一方面,我国在国际上具有较低的自主性程度。这同样是因为我国还未真正融入全球化潮流,因此还未完全享有国际社会的资格权利,不能在国际交往活动中利用国际社会的通行规则来有效维护国家利益。例如在国际倾销与反倾销战中,我国是世界上被提起反倾销诉讼最多的国家之一。而在“入世”前,我国则不能利用国际贸易争端解决机制来有效维护我国企业的合法利益。但是从根本上讲,由于我国还未完全融入国际社会,没有掌握与地位相称的话语权,因此,在国际交往过程中,我国国家的表面自主实际上掩盖着内在的不自主。这也是我国加入 WTO 的重要原因。

今天,全球化正以不可阻挡之势向世界的每一个角落蔓延,某种意义上消融了民族国家

的界限。但是，全球化决不是像某些学者所宣称的带来了民族国家的消亡，相反，民族国家是全球化进程的积极推动者和博弈者。因此，全球化对民族国家在全球化进程中的作用和国家自主性提出了更高的要求。我国是一个转型国家，一是由计划经济向市场经济的转型，一是由封闭性国家向开放性国家的转型。在这个转型时期，国家的自主性即国家对国内外各种特殊势力的超越程度以及在此基础上追求社会公共福祉和国家利益的自觉性和能动性，对于国家和民族的发展来说，更具有非凡的意义。因为“国家或政府越于各种社会势力集团的程度如何，直接关系到这个国家或政府能否制定出一种稳定的、长远的、符合国家利益的现代化计划与政策，并将其付诸实施。”[15]而我国目前的国家自主性程度与全球化对国家自主性的要求是不相适应的。因此，在全球化背景下加强国家自主性的建设是我国更好地参与全球化进程、应对各种挑战的关键所在。而全球化给我国带来的种种冲击则为我们提供了进行国家自主性革新的强大外部资源。

全球化对国家自主性的影响

如果说从本土资源中寻求改革的动力已困难重重，那么全球化则给我国带来了进一步改革的强大外部动力和契机。我们认为，全球化蕴含着一系列发展趋势，这些趋势将从根本上影响到国家自主性的变革。表现如下：

其一，对公民和社会自主性的强调。

全球化的一个特征是对个人和社会自主性的强调以及社会对国家治理的参与。在全球化背景下，经济和社会领域的自组织力量将不断发展，并将积极参与国家的治理活动。原因主要有两方面：一是公民意识的增强。随着利益的分化，公民越发进行对自身利益的关注，并自觉抵制国家行为对个人权利和利益的侵犯。二是公民能力的增强，这主要由于现代信息技术的发展。信息技术的发展，“有助于人们了解转瞬即变的公众认同的支持程度和一致程度。而以往的交流方式缺乏即时性，公众认同的形成和转变相对缓慢。相比之下，今天公众聚合过程迅捷通达，脆弱的社会评价体系易于改变方向，易于传达公开而不稳定的公民意向，任何领导者对此都不敢轻视。”[11]（前言，p11）总之，在全球化背景下，公民和社会自主性的增强有助于社会和国家从领域合一走向领域分离，从而形成社会对国家治理活动的有效的制衡，使得国家权力的运行趋于规范和有序。国家与社会的关系将由以国家为中心的模式走向国家与社会的良性互动。而国家与社会的适当分离是建设国家自主性的前提。

其二，政府自身的变革和地位转换。

在全球化背景下，我们将重新思考国家理念、国家职能、国家的行为方式等问题，由此必然影响到我们对国家自主性的重新理解。我们知道，全球化作为一种世界性的潮流，作为世界上众多国家博弈的产物，它蕴涵着某种普适性的原则和价值。以作为全球化重要组成部分的WTO为例，WTO的透明度原则、国民待遇原则、无歧视待遇原则、互惠原则等，体现着某种全球理念和价值，如契约、规则和制度化、公开、公正、参与、权利与义务相平衡等精神和价值。随着我国融入国际交往过程，我国必须接收国际上某些公认的精神和价值，以获得在国际社会中的合法性资格。这种情况下，这些精神和价值首先会对我国国家的治理理念带来积极影响，既而带来我国国家制度层面和职能层面上的变革，由此影响到国家自主性的改变。具体来说，在国内，为与全球化规则接轨，我国的国家治理正在发生一系列转变。

首先，国家治理理念的转变。全球化规则所体现的法治理念、平等理念、透明理念、选民理念等对我国国家治理理念带来了强烈冲击，迫使国家治理理念进行转型，强调塑造服务型政府，突出政府的公共利益观念。

其次，国家制度化程度的提高。融入全球化，与国际社会接轨，必须提高国家行为的法治化和制度化程度，以制度来规范和约束国家权力的运行，这是全球化的客观要求。国家制

度化程度的提高，有利于减少国家行为的失范，从而更好地服务于社会福祉。

再次，全能主义国家的淡出和有限国家的建设。在全球化背景下，国家在社会和经济发展中的角色需要重新加以界定。而全球化对国家建设的要求是塑造有限和有效国家。国家的主要国内职能是为经济和社会的发展提供必要的社会基础设施，如一系列制度安排、社会公共物品等等，而不过多干预经济和社会领域的私人事务。因此，塑造一个有限国家，清理国家的各种谋利行为，斩断与各种利益集团的利益关系已是必然趋势。现在国家也正在朝着这个方向努力，如国家正在废除和修改各种带有利益色彩的文件法规等。全能主义国家的淡出和有限国家的建设从根本上有利于增强国家的独立性和公共性。

其三，国家治理的多中心趋势。

在全球化背景下，国家治理将出现多中心趋势。随着我国进一步融入国际社会，跨国公司等国际组织将大规模进入我国，在我国的经济和社会生活中扮演重要角色。同时，经济和社会的自组织力量进一步发展，其自主性和自主治理意识也在逐步增强。此外，地方政府也将在制度性的框架下更合理的自治权。这说明，在全球化背景下，国家治理将以政府为主体的单中心治理向主体多元化背景下的多中心治理转变。但这决不是否认政府在经济和社会发展中的基础性作用，而是政府要专注于应发挥作用的领域。在此之外，应当允许其它治理主体的存在和发展。

其四，国际合作机制的加强。

全球化的一个显著特征是对国际合作机制的强调。在全球化背景下，许多问题如环境问题、国际犯罪问题等单靠一国的能力无法应对，必须形成有效地国际合作机制以吸引众多国家的参与，才能有效地加以解决。因此，全球化意味着国家间依赖程度的加强。例如，针对这种情况下，有学者进一步主张建立一个全球开放社会，以建立一些指导国家与公民之间、国家与国家之间关系的基本规则和机构。[12] (p323-324) 不论其可行性如何，我国融入国际社会、积极参与国际合作机制已是必然趋势。

总之，全球化背景下的上述发展趋势不可避免将对我国国家的国家自主性产生影响。这种影响表现为两方面：一是带来了增强国家自主性的机遇，如社会自主性增强带来的国家与社会的相对分野；国家治理的公共利益观念的凸显、国家制度化程度的提升以及有限国家的建设，对国际交往过程的积极参与和表达等等。这些因素有助于增强国家的独立性和公共性，从而有利于从根本上提升国家的自主性程度。二是全球化也带来了影响国家自主性的负面因素，如在缺乏制度化约束的情况下，跨国公司的活动[13]、地方自治程度的增长将会削弱国家的自主性。此外，其它因素如现代信息技术[14]以及国际霸权主义等也会对国家自主性产生负面影响。机遇和挑战并存，如何在全球化背景下建设国家自主性就成为了问题的关键。

全球化背景下有限合理的国家自主性的建设

在国家自主性的建设问题上，有学者已进行了有意义的探索。时和兴认为，现代国家权力一般通过自身的有限性来获取合理自主性，从而形成一套有限的自主机制。他指出，国家权力的有限自主机制包括四个方面：统一的国家权力内部机构的自主；宪政制度的完善；社会对于国家制约作用的制度化；国际社会的制约。[16] (p143-146) 这为我们探讨国家自主性的构建问题极有借鉴意义。许多国家的国家发展历程告诉我们，国家自主性只能是相对意义上的，即国家自主性存在自身的限度。一旦突破自身发展的限度，形成绝对意义上的国家自主性，必将带来严重的经济和社会发展后果。绝对意义上的国家自主性意味着脱离了社会等方面制约的国家自主性，具有盲目、武断等特征。具体来讲，国家权力自主性的过度增长，将会导致国家对于社会的淹没、国家对于公共利益的偏离以及国家体制中腐败现象的滋长等严重后果。[17] (p135-142) 在国际上而言，国家权力自主性的过度增长将会导致紧张的国

际关系等等。因此,在全球化背景下,就我国国家自主性的建设而言,国家应通过确立自身行动的程度,建设有限合理的自主性。

具体来说,在国内,我们要借助全球化带来的机遇,进行国家治理的革新,以此建设有限合理的国家自主性。正如上文所分析的,重塑国家的治理理念、提高国家的制度化程度、以及重塑国家职能等,是提升国家自主性的重要举措。但从本质意义上讲,国家自主性走低的根源在于全能主义国家的无限性和人格化没有得到根本解决,在社会监督力量和制度制约缺失的情况下,导致国家权力与各种特殊利益相结合,而逐渐丧失了社会公共利益的代表性。因此,借助全球化带来的强大外部契机,进行国家政治体制革新,以宪政制约国家权力,缩短国家在经济和社会中的权力线,加强社会对国家权力的监督和制衡,是建设有限合理的国家自主性的关键所在。同时,在全球化进程中,面对国家治理主体的多元化,建设国家有限合理自主性关键是要将政府和其它治理主体纳入制度化的框架,以制度来规范和平衡各主体之间的权利和义务关系。例如,在全球化背景下,国内外各种利益集团不可避免会对国家政策施加影响,这是客观现实。但关键是要通过制度途径规范和制约国家行为,建立各利益集团和国家间正式的制度化表达渠道,切断国家权力与各种特殊势力的利益关系,从而避免各种利益集团通过非正式渠道对国家自主性的侵蚀。再如,就中央和地方关系而言,以制度来规范二者关系,明确二者的权利和义务,从而建立二者之间制度化的制约机制也是建设有限合理的国家自主性必不可少的内容。

在国际上,建设有限合理的国家自主性意味着,我们既不可能徘徊于国际主流社会之外,也不能在国际社会中一味扩张。而是要在平等互利的基础上,积极有效地参与国际事务,加强与其它国家和各种国际组织的合作,并坚决抵制霸权主义行为。具体来说,在国际上建设国家自主性主要体现在三个方面:首先,我国应积极参与国际事务,积极参与国际规则的制定,建立公正合理的国际政治经济新秩序,使之充分体现我国的国家利益,同时积极利用国际规则来有效维护国家利益。例如,在今后的国际倾销战中,我国应积极利用国际贸易争端解决机制来维护我国企业的合法权益。当然,这种参与是有一定限度的。其次,在国家自主性的主动让渡方面,我们应严格区分国家主权中的“高政治事务”和“低政治事务”。[18] (p305-308)前者包括和平与安全等重大政治事务等,后者涉及经济、社会、环境等事务。在事关国家安全的“高政治化”事务领域,我们不能随意作出让步;在国家主权的“低政治化”事务领域,我们可以让渡出部分国家自主性,以建立有效的国际合作机制,解决人类面临的全球性问题。我们一定要在坚持主权平等的前提下,在国家主动让渡部分主权的基础上,寻求全球化环境下最大可能的国际合作。有效的国际合作和制约机制对于我国建设有限合理的国家自主性具有重要意义。再次,我们要力图避免国家自主性在被动意义上遭受削弱,即国际上各种因素对国家自主性的侵蚀。如我们要将科技全球化给我国国家自主性带来的负面影响降低到最低限度;我们要坚决抵制国际霸权主义以及各种国际组织对我国国家自主性的主动侵蚀等等。这也是建设有限合理的国家自主性必不可少的内容。

注释

[1][9]李强.后全能体制下现代国家的构建[J].战略与管理(北京).2001,(6).

[2][5][16][17]时和兴.关系、限度、制度—政治发展过程中的国家与社会[M].北京大学出版社.1996.

[3][美]塞缪尔·亨廷顿.变化社会中的政治秩序[M].王冠华等译.北京:商务印书馆.1989.

[4][15]孙立平.向市场经济过渡过程中的国家自主性问题[J].战略与管理(北京).1996,(4).

[6]我们应注意到,在市场经济进程中,计划经济体制造就的全能主义国家权力与市场活动

紧密地结合在一起。同时，缺乏自主性的社会无法对国家权力进行有效的监督和制衡，再加之转型时期制度真空的出现，不受监督和制约的国家权力所有者公开利用国家权力追逐部门利益或个人私利，具体表现为政府机构直接或间接参与各种赢利性的经营活动。国家不是更加超越于市场和社会之外，而却日益成为市场活动中的一个利益主体。国家权力对部门利益和个人私利的追逐淹没了社会的公共利益，由此大大削弱了国家的自主性程度。

[7]在社会转型过程中，随着社会利益的分化，各种特殊利益集团也在形成和发展之中。在缺乏制度化参与和表达渠道的情况下，他们通过各种非常态的方式影响国家权力的运行和政府决策，导致部分国家权力所有者被他们“俘获”并为他们的特殊利益服务，而逐渐丧失了社会公共利益代表者的角色。有学者将这种现象称之为“软政权化”和“分利集团化”，并视为中国现代化过程中的两重陷阱。（萧功秦，1994）分利集团对国家权力侵蚀的直接后果是导致国家的病态自主。奥尔森在分析大英帝国兴衰时看到，在国家中占据垄断地位的利益集团在日益强大的同时亦愈发保守。他们拒绝任何威胁到自身利益的制度变革。于是，国家为了既得利益集团的特殊利益就不惜牺牲社会的公共利益。（奥尔森，1993）在我国，事实上也存在着这样的特殊利益集团，他们从自身利益出发影响甚至操纵着国家的政策导向，很大程度上导致了国家自主性的降低。只不过我国利益集团的行为方式同西方国家的利益集团存在重大区别。

[8]我们注意到，1970年代末，随着我国向市场经济的转型，中央政府开始了向地方分权的进程。尽管之后中央和地方之间充满了集权和分权的博弈，但地方政府获得了越来越大的自主权已是不争的事实。但问题是，分权是非制度化的，导致了中央和地方之间缺乏有效的制度整合和约束。这种情况下，地方的自主权逐渐演化为对中央政策的抵制和变通。地方保护主义即是典型例证。因此，地方势力的膨胀很大程度上对中央权威造成了分割和侵蚀，国家自主性的弱化则在必然之中。

[10]Carl J. Friedrich. Constitutional Government and Democracy[M], revised edition. Boston: Ginn & Co. 1950.

[11]詹姆斯·N·罗西瑙. 没有政府的治理[C]. 张胜军等译. 南昌: 江西人民出版社. 2001.

[12]乔治·索罗斯. 开放社会[M]. 王宇译. 北京: 商务印书馆. 2001.

[13]在本质意义上，跨国公司等国际性组织都是以利益为导向的国际性利益集团。融入全球化后，跨国公司等利益集团势必会形成一个势力庞大的外籍压力集团，在政治层面上为自己的经济利益提出要求，对我国的国家政策施加直接的或间接的影响。正如有学者所指出的，“对跨国公司来说，并不仅仅是‘母国’政府才重要，一旦它们在某个国家进行了大量的投资，该国政府的政策对它们来说就成为非常重要的因素——为它们提供补贴、建立一套合理的税收制度、配置基础设施、培训具备所需技能的劳动力等等，如果它们不能使政府屈从于它们的意志，它们可能就损失巨大……”（请参阅王列、杨学冬：《全球化与世界》，中央编译出版社，1998年）因此，出于利益的考虑，跨国公司等利益集团必然通过各种正式或非正式渠道对国家施加压力、游说甚至寻租，以寻求有利于它们利益的国家政策，迫使国家作出让步。这势必影响到国家的自主性程度。

[14]正如OECD1996年发展报告所指出的，“某些领域政府是不能控制的。信息技术已经有效地使得国家无法使自己摆脱外部世界。控制如果不是不可能的，也将是难以实现的……”

[18]John Baylis and Steve Smith, ed., The Globalization of World Politics[C], Oxford University Press. 1997.

<http://www.pssw.net/essays.asp?id=141>