

面向世界的 地方自治

〔韩〕金弘一 著
北京大学亚非研究所 译

東方出版社



5

面向世界的 地方自治

〔韩〕金弘一 著
北京大学亚非研究所 译

東 方 出 版 社

责任编辑:何 焱

装帧设计:徐 晖

版式设计:朱 强

图书在版编目(CIP)数据

面向世界的地方自治/(韩)金弘一著;北京大学亚非研究所译.
-北京:东方出版社,1999.1

ISBN 7-5060-1234-0

I. 面…

II. ①金… ②北…

III. 地方自治-研究-世界

IV. D523.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(1999)第 01659 号

面向世界的地方自治

MIANXIANG SHIJIE DE DIFANG ZIZHI

[韩]金弘一 著 北京大学亚非研究所 译

东方出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

新华出版社印刷厂印刷 新华书店经销

1999 年 1 月第 1 版 1999 年 1 月北京第 1 次印刷

开本:850 毫米×1168 毫米 1/32 印张:6

字数:180 千字 印数:1-2000 册

ISBN 7-5060-1234-0/D·128 定价:20.00 元

序 言

无论是一个人或是一个国家,只有用智慧去战胜逆境和困难,才能作为胜者存在。在人类历史上,这样的事例随处可见。

现在我们为了摆脱国际货币基金组织(IMF)债权国的束缚,无论是小店铺、企业,还是政府,所有的经济主体都正经受着一种用语言难以表达的痛苦。在这个时代,作为一个从事政治的人,当我看到全体国民忍受巨大痛苦的时候,心里感到深深的不安。

但是,在我们的宪政史上,执政党和在野党第一次和平交替政权的成功,使我国再次引起世界各国的注目。我认为我们现在虽然是负债国,但我们有信心很快还清外债,作为亚洲一条龙重新腾飞起来。

父亲是政治领导人,我生于这样的家庭,在他的身旁看到的,是他一向为实现民主主义、为了国民,不怕坐牢、不畏严刑拷打的精神,在这样的环境里,不知不觉中我也把“为国民服务”当做了自己一生的座右铭。

即使是在1980年的黑暗时期,被郡搜查机关收审、拷打和坐牢时,我也坚信民主主义必将会在这块土地上实现,这种信念没有成为泡影,令我感到无比的自豪。我认为这一切都应归功于明智的国民给予的声援和支持。

两年 before 在故乡本浦参加国会议员竞选时,有人认为我是在依靠父亲的影响参加竞选。但我依然受到了绝大多数居民的推选。而且通过这次政权交替,我深深地感到国民正无声地期望我们站

到克服经济危机、实现民主主义的前列。

当选国会议员以后,我时刻牢记着国民给予我的不是权利,而是义务。为了报答曾经支持我和声援我的民众,我决心加倍努力地参政议政。两年来作为国会内务委员,在开展活动中我深刻地认识到,地方和中央的关系不是相互对立的,而应该是相互依存、相互补充的关系;地方政府应该保证得到各自行政主体的独立性。而且在外汇储备的世界化问题上,不能单纯依靠中央政府,地方政府也应积极参与世界化的工作,这样才能克服今天的经济危机,建立起完善的地方自治体制。

我曾多次考虑过,把在开展参政活动和地方党的活动中收集到的关于国内外地方自治的一些资料,加以概括总结,写成一本书。经过反复的思考,我终于鼓起勇气决定写一本有关这方面的书。现在,这方面的书很多,把凭借自己贫乏的阅历写出的拙作拿到世人面前,我还是感到有些惶恐,但是我想这本书也许对我国地方自治的发展会起到一定的作用,经过再三考虑,我终于拿起笔来。

这本书并不是一本有关地方自治理论的教科书或讲义,而是以我在参政活动和地区党的活动中看到的事例作为基础,反映自己独到的见解。而且,到1998年4月底,我将结束内务委员的工作,改任建设交通委员。因此,若不把这些感想整理成书留下来,以前自己收集过的资料就会成为一堆废品。我本人不具有地方自治的专门知识,在短时间内整理成书,内容难免不充实或有错误之处,敬希读者见谅。

金泓一

目 录

序 言	(1)
-----------	-------

第一部分 世界化时代的地方自治

第一章 站在历史的转折点	(1)
--------------------	-------

- | | |
|--------------------------------------|-------|
| 1. 生存竞争(Survival Game)开始 | (5) |
| 2. 韩国的世界化是 NATO(纸上谈兵)吗? | (8) |
| 3. 国际货币基金组织(IMF)是“绊脚石”还是“垫脚石”? | (14) |

第二章 世界化和国际货币基金组织对地方化的影响	(18)
-------------------------------	------

- | | |
|--|------|
| 1. 地方政府也能破产吗? | (19) |
| 2. 中央政府的危机:世邦化(Glocalization)的到来 | (21) |
| 3. 地方政府是经济发展的前哨基地:加速经济自治 | (24) |
| 4. 增加地方政府的责任感 | (28) |
| 5. 发展地方自治:民主主义的实验基地 | (29) |
| 6. 扩大地区居民的参与 | (31) |

第三章 世邦化时代和国际货币基金组织体制下,地方	
--------------------------	--

自治团体的应对战略	(33)
-----------------	------

- | | |
|-----------------------------------|------|
| 1. 地方经营要突出自己的特色 | (33) |
| 2. 改变地方政府的机构:组织改革 | (38) |
| 3. 地方政府的人力改革:把适当的人员安排到适当的岗位 | (53) |
| 4. 搞活地方工业企业和实施民营化 | (59) |
| 5. 扩大和充实地方政府的国际交流 | (63) |
| 6. 地方财政的改革 | (65) |

7. 中央与地方之间财源分配的适度	(74)
-------------------------	------

第二部分 世邦化和信息化

第四章 世邦化时代的信息化	(81)
1. 世邦化时代信息化的必要性	(81)
2. 信息化社会的特征	(84)
第五章 世界各国和地区的信息化事例和方向	(90)
1. 世界各国和地区的信息化事例	(90)
2. 世界主要国家和地区信息化的方向	(99)
第六章 美国、日本、韩国加速地方信息化的现状	(104)
1. 美国的地方自治信息化	(104)
2. 日本的地方自治信息化	(110)
3. 韩国的地方自治与信息化	(117)
第七章 韩国地方自治的信息化课题	(129)
1. 韩国的地方自治和推行信息化的问题所在	(129)
2. 韩国的地方自治和信息化方向	(131)

第三部分 世邦化时代的矛盾

第八章 各种各样矛盾冲突的时代	(135)
1. 中央政府和地方政府之间的矛盾	(137)
2. 地方政府之间的矛盾	(143)
3. 自治团体和居民之间的矛盾	(146)
4. 地方政府和地方议会之间的矛盾	(150)
第九章 现行法律上解决矛盾的方案	(156)
第十章 消除矛盾的发展性建议	(163)
第十一章 未来的矛盾冲突形式及展望	(167)
1. 未来社会的蓝图和新的矛盾形式	(167)
2. 迎接新的未来	(172)

附录 东亚的经济状况与韩中经济合作的展望 (在中国烟台大学的讲演)	(177)
--	-------

第一部分 全球化时代的地方自治

第一章 站在历史的转折点

现在我们明显地站在一个历史的转折点上。但是,迎接这个转折点的方法各不相同,解释的方法也不一样。遗憾的是,有人说今天的情况同一百年以前,即 19 世纪我国被侵占时相似。每当面临这样重要的历史时刻,我们总是受到外部压力的制约,不能掌握自己的命运,发出自己的声音。我们也不十分清楚,这样的解释是否在某种程度上说明了我们的现状。现在很明确的是,我们正处于危机之中,但与一百年前不同,危机中,我们还有着能比现在更加辉煌的希望。

正如笔者在拙著《迎接新的挑战》中已经说明的一样,自己和托夫勒的“历史向前发展”有很深的同感,并且为之苦恼过。现在,我们也处于国际货币基金组织(IMF)管制下,正在遭受困难,我希望找到解释和解决问题的方法。

据笔者观察,历史总是不断地重复着混乱和均衡的过程,各个时代都有各自鲜明的主题。例如:19 世纪的主题是“垄断与专制”,结果历史从帝国主义那里找到了平衡点。有代表一个世纪的

主题,也就意味着那个世纪最大的问题同样包含在这个主题中。存在于 19 世纪的垄断和专制的主题,使得历史到了 19 世纪末陷入极大的混乱。为了克服这种混乱,20 世纪出现的主题是“对立”。为了最大限度地扩大本国的利益,对立和对立连续出现的结果,导致了第一次和第二次世界大战。随着 20 世纪的即将结束,人类在共产主义阵营和自由世界阵营的“对立”中送走了 20 世纪的大部分时间,历史要求解决 20 世纪遗留下的“对立”问题,结果是苏联和东欧的解体,使维持原来平衡的一方轴心消失,开始了解决对立问题的希望。于是,历史的车轮又开始朝着一个新的、未知的平衡点急速进发。

面对这种急速的变化,最重要的问题是要适应这种变化。因为,如果不能适应这种变化,就会走上倒退的道路;如果能适应它,就会随着适应的程度向前迈进,至少可以继续走在生存的道路上。19 世纪曾经是欧洲强国的葡萄牙、西班牙,进入 20 世纪后开始走下坡路;与此相反,美国和俄国从后进国家中脱颖而出,成为适应“对立”环境主题的两个对立的中枢国。

从上面的讨论中,我们至少可以认识到存在两个重要的问题。一个是即将到来的 21 世纪的历史主题是什么,另一个是应该怎样去适应这个主题。

那么第一个问题,也就是 21 世纪的中心主题是什么呢?这一点只有在观察了 20 世纪的主题——“对立”这个问题之后,才能找到答案。“对立”的内在含义包括国与国之间的竞争,以及最大限度地扩大竞争的中央集权的问题。因此,21 世纪应该朝着解决这个矛盾的方向前进。增进国与国之间的相互理解,调整国与国之间利害关系的超国际机构,能尽量减少国与国之间的纠纷;实现地方分权化则是减少中央集权化弊病的方法。这种倾向将会作为 21 世纪的中心课题出现。前者是世界化(Globalization)潮流,后者

是地方化(Localization)潮流。也有人把这种世界化和地方化潮流称为“世邦化”(Glo-calization)潮流。

第二个问题是怎样适应“世邦化时代”的问题。事实上,20世纪初的韩国是无意中被抛进历史波涛中去的。我们面对20世纪时,没有任何准备,无意识地慌张接受了应付“对立”这个主题。其结果怎样呢?对外形成了南北对立的局面;对内由于过度的中央集权化形成了畸形的、扭曲的行政部门,地区间的对立,无法控制和不安定的民主主义等,产生了诸多的弊病和危害,在此无法一一列举。现在我们应该从世界化地方化角度,来认真地解决这些问题,采用这样的方法才能适应不断发展的世纪转变潮流。我们现在正承受国际货币基金组织在经济上的考验,这也正是由于我们没有正确地适应世界化的需要所造成的结果。如果我们不能适应世界环境的变化,只能导致陷入比现在更深的危机中。

在时代转换的时刻,不仅适应是重要的,而且更重要的是“适应的速度”。能不能快速适应的问题将决定韩国在21世纪的地位。由于一个时期的失误,使我们过去30年辛苦努力的结果受到威胁。这是我们为适应环境变化所做的努力还只停留在口号上所必然招致的结果。我们依然陷于20世纪的惰性之中,没有为迎接适应新世纪的到来作出丝毫实质性的准备。这样,中央政府的膨胀程度达到了无法控制的规模,地区之间出现的对立结构也极大地增加了排他作风,使国民成了不能包容他人的排他性国民。因此,可以说这两个问题是束缚我们手脚,使我们无法迅速地适应21世纪环境变化的根本阻碍。

首先让我们来看看中央政府机构过于膨胀的问题。如果从世界化的角度来考察政府机构,它在规模和规章制度上的过于膨胀是和世界化趋势背道而驰的。从《世界竞争力报告》(The World Competitiveness Report)来看,1995年,韩国政府部门竞争力排在第

24位。据这个报告书说,新加坡排在第一位,马来西亚第四位,中国台湾第五位,泰国第11位,中国第21位。韩国不仅落后于东南亚各国和地区,而且排在刚刚进入市场经济、处于起步阶段的中国之后。而且,从地方化的角度来看,韩国“地方政府对中央政府的相对独立性”被评为第47位,被排在社会主义国家的中国(39位)之后,甚至排在印度尼西亚(42位)之后。看起来这似乎只是一个单纯的数字,但却赤裸裸地暴露了前不久还在叫喊的“韩国已经进入先进国家行列”的现实情况。

那么,地区对立所造成的排他性问题,情况是怎样的呢?排他性连带出关闭性,成为阻碍外国企业进出韩国的主要因素。这种阻碍因素,自然也就成为我们依照市场经济的原则向世界化道路迈进中的绊脚石。有一位非常了解韩国情况的外交官说,如果把现在的汉城同一百年前的汉城相比,一百年前的汉城反而是个更加开放的城市。现在汉城的外国人绝对数字是增加了,但是按照人口比例来看却是减少了。这使我们深刻地意识到现实情况是必须更多地引进外国企业,才能生存下去。然而,目前黯淡的事实却不能不令人担忧。

我们清楚地认识到我们正处在从“对立”过渡到“世邦化”的历史大转折时期。在这个转折时期,最大的绊脚石就是从“对立时代”中派生出来的中央政府的膨胀和地区之间排他性的问题。古代有位圣贤曾经说过:“世异事异,事异则备变”的话。意思就是世界已经改变了,因此要做的事情也应改变;要做的事情如果变了,就应准备迎接世界的变化。时代正在发生急剧的变化,我们也应当做好迎接变化的准备。现在应该抛弃属于“对立”时代的旧的价值观念和制度,迎接新时代的到来。笔者写这本书的动机,也在于探索如何为“世邦化”这个新时代主题做准备。

为了考察与世邦化有关的各种问题,笔者将首先对目前我们

所处环境的几点问题进行分析,并将逐一研究论述这些需要解决的课题。

1. 生存竞争(Survival Game)开始

无论是什么样的生命体,如果不能适应环境,都将会从地球上消失。无数的恐龙和巨大的猛犸都是这样被淘汰的。行政体也是如此,它和生命体没什么不同,如果不能适应不断变化的环境,也就不可能继续生存下去。历史上曾有过很多国家和政权,然而,能够保存着顽强的生命力并成为楷模的这些国家和政权,毫无例外地都是因为能够敏感地适应时代和历史性的环境变化。相反,那些反应迟钝、不能适应、失败了的国家或政权,就会悲惨地从历史的舞台上消失,即便留下来,也只能成为人们讥笑和非难的对象。

这种情况同样也适用于在世界化潮流中准备迎接地方化时代的地方自治团体(简称自治体)。如果地方自治团体能够敏感地适应环境的变化,就能给周围居民带来幸福的生活;如果不能,就将意味着消亡,最终会消失在我们的记忆中。我们不难找到这样的例子。下面我将谈谈美国的新英格兰地区实行的有关地区经济事业计划的例子。

从1620年到1870年,新英格兰地区利用剑桥纯净的湖水,以生产“冰”为中心产业,使地区经济得到了发展。但是,到了1860年,由于新的文明工具——电冰箱的发明,使该地区不得不抛弃制冰业。以后,捕鲸业(The Whaling Economy)取代了制冰业。随着1720年到1880年同中国的贸易往来,捕鲸业给该地区重新带来了生机。然而,由于对鲸鱼的过度捕杀,经营开始走下坡路,最终依旧被其它新兴产业取代。

捕鲸业之后,是纺织工业和造鞋业的发展。从1840年至1940

年大约一个世纪期间,新英格兰地区以纺织业和制鞋业为中心,发展了地区经济。进入 90 年代后,前 60 年以纺织业为中心、后 40 年以制鞋业为中心的地区经济发展取得了辉煌成就。特别值得一提的是 1902 年设立了世界最早的制鞋机器联合公司(USM)(United Shoe Machinery),并以这个机构为中心,成功地研究并采用了市场营销的新方法:比直接生产鞋更进一步,把必要的机械设备租借给制鞋工厂,成功地发展了“租赁产业”。

但是,到 1980 年制鞋机器联合公司开始走下坡路。此后,该地区转为发展尖端产业。1957 年 DEC 设立之后,发展了 30 年的电子产业,到 1980 年正如麻省理工学院的教授佛罗斯特所预言的那样,电子产业终告破产。此后,该州州长 M. 杜卡基斯曾努力过,开发生命工程学和深海矿产资源,以代替电子产业。但因无人响应和支持,他的努力最终成为泡影。从此,这个地区便丧失了作为经济中心的机能作用,逐渐退出了历史舞台。

上述例子给予我们很多的启示。它说明了:对于不断变化的环境,应该迅速敏捷地去适应它,才能成功;如果出现一次判断上的错误,就可能在生存竞争中导致致命的结局。虽然过去常讲“胜败乃兵家常事”,但在今天激烈竞争的时代,仅仅一次失误,就有可能成为无法挽回、从此沉沦下去的决定性因素。

对环境不断变化的适应,终究要通过改革才能实现。让我们来吸取东方的历史经验,我们也应该做到“温故而知新”。

中国古代战国时期,商鞅拜见秦孝公时,指出依照过去的周礼所带来的弊病,奏请孝公为适应新环境应该进行根本性改革,开辟新时代。孝公采纳了他的意见,奠定了统一的伟业。这就是“商鞅变法”,它以政府为主导,并对居民实行监督鼓励,是一个取得成功的有代表性的政策。还有,西汉时期的“文景之治”,按照时代发展

的要求,采用了政府束缚国民的“休养生息”的成功政策。除此之外,在中国历史中还有“贞观之治”、“开元之治”和“康熙之治”等,在这些太平盛世的治国功绩中,我们可以发现如下的共同点:

第一,有开明的君主;第二,有明智的宰相;第三,对环境的变化有明确的认识;第四,掌权阶层随时体察民意;第五,克服守旧势力的阻碍,坚决进行改革。

这样的经验对当今社会仍具有同样深刻的意义。我觉得,如果我们也具备这五个条件来进行改革,就能克服正面临的国际货币基金组织(IMF)带来的国难。《周易》中说道,“穷则变,变则通,通则久”。由于我们现在正处于国际货币基金组织的体制下,因此不论在财政上还是在政策策略方面都处于十分艰难的境地。我们一定要努力改变目前的状况。要顺利改变这种状况,在制度和结构方面都要进行改革,能适应现状的制度和机构,才能长期延续下去。

为了我们能很快渡过转换期、跨进世界的潮流,首先要正确地认识现在所处的环境。根据笔者的想法,可将这个问题归纳为如下三个方面:

第一,大致分为信息化、世界化、地区化等三个方面,是21世纪的新环境。这是无论先进国家还是后进国家都要经历的环境。

第二,作为发展中国家所处的环境。加强以世界贸易组织(WTO)为首的国际机构的作用,实际上是加强了先进国的主导地位,同时也增加了发展中国家的困难,政府的权限也由绝对权威转变成相对权威。同时发展中国家由于财政来源、自然资源和技术力量不足,只能处于看先进国家眼色行事的困难境地。

第三,韩国特定的环境。既要摆脱国际货币基金组织的体制,又要实现数十年来一直不稳定的“政治、行政、经济的正常化”。

能够克服其中的一个问题都是相当困难的,况且我们面临的现实是需要同时解决这三个困难问题。其中,韩国地方政府面临的最严峻的困难就是解决世界化和受世界货币基金组织制约的问题。下面我们就围绕这个中心问题展开讨论。

我们正处在希望和绝望同时出现的复杂环境中,这种环境是我们过去从未经历过的。在这个新的世界环境中,我们应如何面对这场生存竞争?竞争是为胜者而准备的。比如这里有一块石头,如果踩好了这块石头跳过去,它就起到垫脚石的作用;如果被它绊倒了,它就成了绊脚石。问题是“是让它变成垫脚石呢,还是让它变成绊脚石?”这就是我们在开始走向新世纪大转变时期所要完成的历史任务。

2. 韩国的世界化是 NATO(纸上谈兵)吗?

韩国的世界化政策是纸上谈兵(NATO: No Action Talk Only)。我们只是在口头上叫喊世界化,而并没有付出行动,由此带来的事态发展,使自己陷入了国际货币基金组织(IMF)的困境。如果我们顺利地实行了经济的世界化,就不会遭受今天的国耻。在这里,我们必须指出有关世界化的几条错误认识。

首先,“世界化的陷阱”这句话所表现的“对世界化的错误认识”,给韩国留下了巨大的创痛。前总统金泳三在悉尼的一次即兴发言中,开始引用世界化这个概念,事实上,当时就已经出现了概念上的混乱。就连在具体落实世界化政策的高级政策决策者会议上,都不能正确区分国际化和世界化的概念。甚至还出现了这样的笑话:“把国际化更加‘使劲’地喊出来,就是世界化”(译注:韩国语中“世界”和“使劲”的发音相似)。后来,开始引进全球化(Glob-

alization)这个概念,从此就把原来的全球化(Globalization)翻译成世界化来使用,错误地定下了世界化的概念。下面我们通过韩、德工商会事务长佛罗里安·舒普的一段话,来了解一下外国人是怎样看待韩国的世界化政策的,只有这样才能使我们客观地认识自己的错误:

最近,韩国在强调世界化的同时,正在为提高韩国在国际社会中的地位做出努力。然而,我们不能确定韩国社会是否正确理解了世界化的真正含义。……韩国人用世界化这个词来代表什么意思,理解起来也比较困难。我也搞不清楚政府为什么要如此复杂地给这样一个常用词下定义。不管怎么说,西方人所想的世界化和韩国人所理解的世界化有很大的差异。对于西方人来说,世界化意味着加强交流,调整自己的制度或者商贸惯例以与国际通用的标准相适应。因此,很多外国人都认为,韩国要想开放市场,就应该果断地推行自由化政策。然而,随着时间的推移,外国人开始感到韩国人叫喊的世界化并非代表开放市场的意思。甚至就连韩国政府也把世界化误解成为市场开放,把世界化的英文单词“Globalization”改成“Segyehwa”。

暂且不管韩国政府是如何给世界化下定义的,单从一个没有打破官僚金融框架的政府体制如何能够喊出世界化的口号来看,谁听了也要发笑。现在世界化的口号在韩国随处可见,然而三星集团为了引进小轿车的生产技术,却依然要看政府的眼色,还需要得到政府的许可。这种情况,作为一个外国人是很难理解的。而且禁止外国企业收购或吞并韩国企业等规定,不是都表明韩国与世界化还存在着相当大的差距吗?现代集团的名誉会长也因为参加过总统竞选,导致集团遭到政府的暗地制裁,这是众所周知的,然而,好像谁都不认为政府的这种制裁是一种非民主主义的做法。