

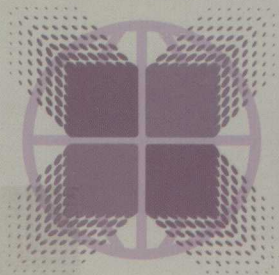


公共管理文库

全球化、国家主权与公共政策

QUANQIUHUA GUOJIA ZHUQUAN YU GONGGONG ZHENGCE

• 任丙强 著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS



北京航空航天大学出版社



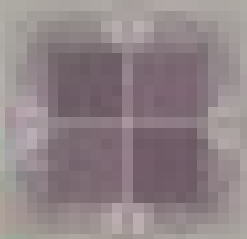
公共政策与治理

全球化、国家主权与公共政策

THE CHALLENGE OF GLOBALIZATION TO NATIONAL SOVEREIGNTY AND PUBLIC POLICY

王德福 著

王德福 著



中国社会科学出版社
CHINA SOCIAL SCIENCE PRESS
www.cssp.cn

公共管理文库

全球化、国家主权与公共政策

任丙强 著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS



北京航空航天大学出版社

0992
K1

内容简介

本书从一种公共政策的独特角度来研究全球化条件下国家主权的变化,认为国家主权包含国家身份、国家权威和国家能力三个层次。通过比较分析,作者对经济政策、环境政策和社会政策三个政策领域内国家主权状况做出了较为深入的分析,探讨了全球化、国家主权和公共政策之间的关系,以及民族国家在全球治理中的地位与作用。

本书可供高等院校和科研机构中的相关专业人士和研究人员参考使用,也适合于对全球化与国家主权感兴趣的读者。

图书在版编目(CIP)数据

全球化、国家主权与公共政策/任丙强著. —北京:
北京大学出版社;北京航空航天大学出版社,2007.10
ISBN 978-7-81124-103-7

I. 全… II. 任… III. ①国家—主权—高等学校—自学
参考资料②公共政策—高等学校—自学参考资料 IV. D992D0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 145618 号

全球化、国家主权与公共政策

任丙强 著

责任编辑 韩文礼

*

北京大学出版社

北京航空航天大学出版社 出版发行

北京市海淀区学院路 37 号(100083) 发行部电话:010-82317024 传真:010-82328026

<http://www.buaapress.com.cn> E-mail: bhp@263.net

北京时代华都印刷有限公司印装 各地书店经销

*

开本:850×1168 1/32 印张:7.875 字数:212千字

2007年10月第1版 2007年10月第1次印刷 印数:3500册

ISBN 978-7-81124-103-7 定价:19.00元

序

人类社会不断发展的一个结果是世界上国家与国家之间、各种组织之间以及人与人之间的距离在不断地拉近，世界在缩小。如果把这种状态定义为一种全球化，那么全球化就是人类活动的后果，是一种客观的趋势。然而，众多学者对“全球化”这个话题充满了异乎寻常的兴趣，并不仅仅在讨论一种技术导致的后果，而是注入了不同内容而呈现出不同面貌的一种深刻社会现象，它的内容包括政治、经济、文化、军事等。一旦如此，全球化就演变为包含内容广泛，影响深远的一种现象，对不同的国家、阶层以及人民就具有不同的含义。

全球化与民族国家的关系成为一个根本性的话题，原因在于现代世界的政治、经济、文化等无不打上了民族国家的烙印。全球化的发展日渐改变人们对于民族国家的观念，特别是经济的全球化不断地超越民族国家的界限，资本、生产以及产品与服务都在全球范围内进行。相互分割的民族国家越来越置身于一个强大的相互密切联系的全球经济市场之中，国家已经无法控制某些经济活动，其权威和合法性受到了挑战。主权是现代民族国家的一个重要基础，如果要研究全球化与民族国家之间的关系，主权就成为了一个需要研究的核心问题。

一般来说，主权是指国家对内拥有至高无上的统治权，对外独立于其他任何权威。主权从某种程度上赋予国家以绝对性和排他性。这种主权观念基本上确定了现代民族国家体系以及世界秩序的安排。然而，全球化已经使得国家内部和外部之间的区分变得模糊不清，国家主权也随之陷入到一种尴尬境地：一方面主权声称自身在国家范围之内拥有绝对的权力；另一方面它却在很多方面无法区分国家内部与外部，无法实现自己的权力。这是国家不得不面对的一个现实。各国学者对

于国家主权的状况进行了深入研究,提出了各种各样的理论,有的人认为主权已经过时,有的人认为主权受到削弱,也有人认为没有发生根本性的变化。^① 马克思主义理论认为,政治组织形态以及政治活动受到经济的强烈影响。因此,民族国家及其主权也是与现代的经济发展密切相关的。从历史角度长远地来看,世界政治具有三种基本的形式:第一种是世界帝国体系;第二种是封建体系;第三种是由国家构成的无政府体系。^② 这些形式都是与一定的社会经济相联系的。由主权原则建立的现代民族国家体系只是其中一种。随着全球化不断发展,世界经济基础也在不断变化,全球经济之间的联系已经不能够用国际经济来描绘,全球化使得经济活动在微观层面上超越了国家。全球化必然会在某种程度上影响和改变民族国家以及主权的状况。那么重要的问题是,应该如何理解全球化时代的国家主权呢? 如何理解国家主权对于不同国家所具有的不同含义呢?

本书作者的基本观点是全球化已经改变了国家主权及其观念,国家主权不再是绝对的,而且提出了当前主权内涵的一种新的理解方式。作者将主权划分为三个层次,即身份、权威和能力。这说明在主权这一个词汇之下,已经容纳了太多的内容,只有界定清楚各种不同含义,才能够对其进行进一步的研究。这种方式显得很必要,否则人们会缺乏一个共同的概念标准,而在不同层面上进行讨论。

作者特别注意到全球化的不平衡性。这种不平衡性体现在很多方面,其中两个重要的方面就是全球化对世界上不同发展程度国家影响的不平衡性,以及全球化对国家不同政策领域影响的不平衡性。依据全球化的这个特点,作者选取了不同的国家和地区,来考察全球化对其

① 参见本书第3章第2部分。

② Joseph S Nye Jr. *Understanding International Conflicts: An Introduction to Theory and History*[M]. 3rd ed. Longman, 2000: 2-3. 戴维·赫尔德等也对不同政治统治形式的变迁进行了论述(戴维·赫尔德. 全球大变革: 全球化时代的政治、经济与文化[M]. 杨雪冬,译. 北京: 社会科学文献出版社, 2001: 44-51.)

主权影响程度上的差别；从后一种不平衡性出发，本书选择了国家的不同政策领域，分别研究全球化在不同政策领域内对国家主权的影响。这种研究方式具有两个方面的意义：一是本书不但认为主权在权威层面上是可以转移和让渡的，而且认为主权可以依据政策领域来进行划分，在不同领域表现也存有差异；二是作者将主权研究与公共政策研究联系了起来。在传统的学科划分之下，国家主权一直是国际政治学科的一个重要研究问题。本书的研究也可以被视为沟通国际政治与公共政策之间联系的一种尝试，全球化条件下，各种各样问题的研究都要放到全球化这个大背景之下进行研究。本书从政策领域划分角度来研究和描绘国家主权受到全球化影响的状态，同时也涉及全球化以及国家主权状态对国家现有公共政策的影响。国家公共政策从制定到执行都已经发生了重大的转变，需要一个新的研究框架。这是一个有待深入研究的重要方向。

研究全球化对国家主权影响的著作和文章随处可见，证明了这个问题的重要性，同时也表明该研究的困难。本书的上述尝试具有一定的新颖性，这是值得肯定的地方。同时，本书也存在着一些有待探讨的问题。例如作者讨论了全球化对于国家公共政策的重要影响，并且区分了两种重要的类型划分，但是需要进一步地深入进行系统研究。全球层面上的公共政策是如何进行的？民族国家在其中扮演什么样的角色？在国家主权因不同政策领域而受到影响的状况下，民族国家的含义在当今意味着什么？这些问题都可以在本书的基础上进行富有意义的探讨。

宁 骚

2006年11月于北京大学

前 言

20世纪70年代以来,全球化的迅猛发展已经超出了历史上的任何时期。全球化的影响极其深远,从政治学角度来看,全球化的重要影响与国家主权密切相关。

一方面,全球化的本质影响在于它强化了全球范围内各种行为体以及各种行为机制之间的密切联系,使之相互影响、相互依赖。全球范围内的行为体包括各种超国家组织、国际组织和国家,也包括各种非政府组织、跨国公司以及公民个人等。这些行为体之间的行为及其相互依赖关系构成了密切的经济、政治和社会网络。全球市场以及全球公民社会的形成和完善是这种联系加强的标志。这些网络已经渗透于人们的经济和社会生活之中,并且业已超出了民族国家的管辖范围。民族国家的“疆界”——无论是从空间意义上还是社会意义上——都受到了实质性的削弱。在一定规则准许下的跨国资本、商品、信息、技术以及人员等都更加自由地、无法阻挡地在国家之间流动。民族国家“疆界”意义的弱化,使得国内领域和国际领域的二元划分轮廓也逐渐模糊。从政治学角度来看,这或许是全球化的最重要的一个结果,它意味着全球化对传统的民族国家的统治模式以及建立在民族国家之上的全球秩序提出了深刻的挑战。

现代意义上的民族国家是拥有对内和对外主权的政治组织,它是建立在“国界”基础之上的。国界的概念既是地理意义上的,也是社会意义上的,它将政治社会生活划分为“国内”和“国际”两部分。对于国内的领土和事务,国家拥有合法垄断暴力的至上权力,它的行动不需要考虑国家外部力量的意见,不允许外界力量的干涉;国家对外部不屈从于其他任何政治权力,与其他国家之间处于平等地位,共同构成了“无

政府”状态。民族国家的主权特征是与其特定历史背景密切联系的。哈贝马斯认为,领土国家的兴起在于它比传统的政治形式更能够承担促进社会、文化,尤其是经济现代化的职责和使命。^①然而,三百多年之后的今天,国家面临着极为不同的政治经济环境。全球化致使领土国家的内外划分处于尴尬境地,传统的主权要求也变得越来越难以接受。国家的很多政策都与其他国家密切相连,完全不受其他国家影响的行为几乎不可能。从这种意义上来看,全球化在影响,甚至塑造着国家主权。

另一方面,全球化创造出一个全球公共事务空间。全球联系和交往的加强导致了超国家领域的各种公共事务,包括政治、经济和文化等各个方面。全球公共事务的产生需要规则和秩序,也就是说需要建立某种形式的全球公共事务的治理机制;同时,全球化也使得许多国内问题国际化,例如跨国犯罪、生态环境、能源短缺、非法移民和全球金融风险等。后一种全球公共事务呈现出更大的风险性,因此德国学者贝克认为我们生活在“风险社会”之中。为了应对这些问题,单个的民族国家越发显得无能为力。全球公共事务要求“全球治理”,也就是民族国家需要从“统治”走向“治理”,民族国家仅是全球治理结构中的一个重要行为体。这种转变的核心问题是国家主权。如果固守传统的国家主权观念和现实,那么这种治理就是不可能的。全球化在政治上的一个重要影响是国家政治权威在纵向和横向上发生重构。从纵向上来看,国家权力向上将一些权力转移到超国家组织以及国际组织手中,向下分权给地方或者赋权给社区;从横向上来看,国家权力不断地调整着自身与市场以及公民社会之间的关系。这种治理的变化从根本上挑战了简单教条的传统主权观。事实上,全球化导致国家主权破碎化(frag-

① Jürgen Habermas, *The European Nation-State: on the Past and Future of Sovereignty and Citizenship*, *Public Culture*, 1998, 10(2): 399.

mented)^①和复杂化。国家主权的这种转变需要深入地加以描述和分析;更为重要的是,通过对国家主权的研究,有助于最终确定民族国家在未来治理中的地位和作用。全球化导致的疆界弱化以及身份的多样化对民族国家产生了强烈的冲击,传统的国家观念在不断变化。这并不意味着国家不再重要,更不意味着疆界和公民身份无足轻重,毕竟社会福利仍旧依据这种标准进行分配。

若要理解全球化的深远影响就无法避开民族国家,尤其是国家主权这个话题,就需要思考:在全球化条件下,国家主权的含义是什么?它发生了哪些变化?这种变化导致的政治结果是什么?如果主权受全球化影响是不均衡的,那么这种不均衡性对国家主权的影响体现在哪些方面?国家主权现在以及将来具有什么样的作用?这些都是需要深入分析和解决的问题,这也正是笔者写作本书的一个初衷。

著 者

2007年6月

^① Kanishka Jayasuriya, *Globalization, Sovereignty, and the Rule of Law: From Political to Economic Constitutionalism?* *Constellations*, 2001, 8(4): 445.

目 录

第 1 章 导 论	1
1.1 问题的提出及意义	1
1.2 研究视角与方法	4
第 2 章 主权理论与实践	15
2.1 主权产生之前的政治权威与政治秩序	15
2.2 主权理论及其演变	19
2.3 国家主权的实践与发展	25
2.4 本章小结	32
第 3 章 全球化及其对主权的影响	33
3.1 全球化的概念、动力及其内涵	33
3.2 全球化与国家主权之关系:理论述评	49
3.3 界定主权的三重含义:身份、权威与能力	65
3.4 本章小结	70
第 4 章 经济政策领域的国家主权	74
4.1 全球经济的运行环境	74
4.2 金融全球化与主权能力	76
4.3 全球性经济组织:以世界贸易组织(WTO)为案例	98
4.4 欧盟的经济职能与主权分享	110
4.5 北美自由贸易协定与主权削弱的不平衡性	128
4.6 本章小结	134

第 5 章 环境政策领域的国家主权	137
5.1 全球化、生态环境与国家主权	138
5.2 “跨主权”环境问题与主权能力	145
5.3 “超国家”环境治理制度与主权权威	149
5.4 环境 NGO 在全球环境治理中的作用	161
5.5 全球环境制度与主权的博弈:以国际气候谈判为案例	168
5.6 本章小结	172
第 6 章 社会政策领域的国家主权	174
6.1 全球化与福利政策	176
6.2 福利国家的政策选择及其原因	182
6.3 发展中国家的社会政策	192
6.4 欧盟的社会政策与成员国主权	197
6.5 本章小结	202
第 7 章 变动中的国家主权与公共政策	204
7.1 全球化、政策领域与主权图景	204
7.2 当代国家主权下的公共政策	211
7.3 民族国家及主权的未来	225
参 考 文 献	229
后 记	239

第1章 导论

1.1 问题的提出及意义

自1648年《威斯特伐利亚和约》基本建立现代民族国家政治体系以来,主权就与民族国家密切相连,成为国家的一个重要特征。简单地说,主权就是国家在自己的领土范围内享有排他性的权威。这一原则逐渐成为了现代国际关系中的重要基石。正如著名学者罗伯特·杰克逊(Robert Jackson)所言:“主权是现代政治的特殊特征。它就像试验科学、政治个人主义、工业化、民族主义或大众公共教育等一样,是指向现代而远离中世纪及以前所有时代的一个历史性路标。主权确立和固定了国际关系的范围。”^①在过去的三个多世纪,无论国际政治如何变动不羁,主权始终以无可置疑的地位成为处理国际关系的重要原则。可以说,主权作为理论和实践的指导原则已经深深地嵌入现代制度之中,也深刻地影响了人们的观念。主权在过去一直没有受到实质性的挑战,因此,人们都自然地把主权作为一个既定的事实和前提。

然而,随着科学技术突飞猛进的发展,国际经济、政治和社会也发生了重大变化。从20世纪70年代,学者就开始意识到当时的世界与以往不同了。随着多国公司、跨国社会运动和国际组织等非领土行为体的出现,领土国家的作用在减弱。罗伯特·基欧汉(Robert O.

^① Robert Jackson. Introduction: Sovereignty at the Millennium[M]. in R. Jackson ed. Sovereignty at the Millennium, Blackwell Publisher Ltd., 1999:1.

Keohane)和约瑟夫·奈(Joseph S. Nye)把握了这种趋势,他们写道:“我们生活在一个相互依赖的时代。这种说法意在表明,人们普遍认识到世界政治的性质正在发生变化。当然,这种模糊的说法也意味着,人们对变化的理解还是肤浅的。”^①世界范围内的这种变化可以用后来被普遍运用的“全球化”(globalization)来概括。全球化的发展在一定程度上动摇了不可置疑的民族国家地位,民族国家的主权相应的也受到了来自各方面的挑战。因此,学者们关于主权的地位及其发展趋势产生了激烈的争论。

在当前世界政治中,全球化与主权之间关系的研究具有重要的理论与现实意义。

(1) 自民族国家体系建立以来,主权一直是国际关系领域的重要原则。民族国家及其主权的變化直接决定了世界政治结构与世界政治秩序的变动,影响到未来世界政治的建构和形塑。若要理解和预见未来世界政治的面貌就需要深入理解主权的发展与演变。当前,主权也是政治问题及其分析、解决的一个焦点。“主权以及围绕主权而形成的思想框架体现了当代政治争论、分析和决策的主要特征”。^②因此,全球化发展对于主权的冲击成为学者关注的重心。

(2) 全球化对主权的冲击与挑战使国际秩序陷入一定程度的混乱。传统的国际政治秩序是建立在民族国家主权基础之上的。然而,全球化的发展以及全球危机的出现都限制了民族国家的能力,也不同程度地弱化了主权作为传统国际政治秩序基础的作用。传统的主权观念与实践受到限制,但同时在继续发挥着重要的积极或消极作用,而新的世界政治秩序及其原则却很难建立。所以正像有学者所描述的:“一

① 罗伯特·基欧汉,约瑟夫·奈. 权力与相互依赖[M]. 第3版. 门洪华,译. 北京:北京大学出版社,2002:3.

② 约瑟夫·A·凯米莱里,吉米·福尔克. 主权的终结? ——日趋“缩小”和“碎片化”的世界政治[M]. 李东燕,译. 浙江:浙江人民出版社,2001:2.

方面全球体系中国家主权日益受到限制,它的作用日渐减小;另一方面,仍有许多国家要求建立并努力维护国家主权。”^①发达国家中许多学者声称主权已经成为全球发展的一个“障碍”,而发展中国家受到越来越强的文化、经济方面的冲击,感觉到国家主权受到“损害”,主权处于一种危机之中。这就反映出主权观念与实践处于一种混乱状态之中。

(3) 主权的研究对于发展中国家具有重要的指导意义。特别是在全球化过程中处于劣势的发展中国家,主权一直是其用来抵抗发达国家侵蚀的重要方式和手段。发展中国家主权问题的重要意义在于:如何看待和认识全球化及在全球化过程中国家主权问题,不但是学术上的理论探讨,更为重要的是,它在很大程度上关系到国家的战略政策的选择,并最终影响到国家在政治、经济、文化、社会、教育、卫生等方面的发展。在中国,这一问题尤为重要,也引起了众多的关注。随着全球化的发展,如国际和跨国组织的增长、技术的进步、国际资本的自由流动等,都在一定程度上限制或改变了民族国家的运作方式。但关键是要研究:国家在哪些方面发生了变化?这些变化是否真的如西方一些理论家所说民族国家遭到削弱,甚至宣布了民族国家的死亡,而预示着“全球时代”的到来?^②中国作为发展中国家,如何看待主权并应对全球化带来的冲击?这需要坚实的理论基础。

(4) 从政治学角度,对全球化过程中国家权力的配置与转移进行深入研究尤为必要。它一方面会有助于深化人们对全球化的认识,转变政府对主权、人权、安全、政策调控等各方面的认识,从而有助于采取合理的政策来应对和融入全球化进程;另一方面,这种研究也显示出政

^① 星野昭吉. 全球政治学:全球化进程中的变动、冲突、治理与和平[M]. 刘小林,张胜军,译. 北京:新华出版社,2000:81.

^② 马丁·阿尔不劳. 全球时代:超越现代性之外的国家和社会[M]. 高湘泽,冯玲,译. 商务印书馆,2001.

治学研究所具有的全球维度。

当前是全球化对民族国家及其主权提出挑战的一个时代,或者从另外一个方面来说,是全球化促使国家不断变革的一个时代。全球化体现出现代社会发展的复杂性和不确定性。这种高度的复杂现象并非能够轻易地被洞悉。

本书试图在全球化的背景之下来研究国家主权的變化,并以此来揭示全球化与民族国家及其主权之间的复杂关系,即全球化的发展对于国家主权产生的影响和限制。具体包括:全球化导致国家主权的消亡,还是使主权受到限制或发生改变?这种影响对发达国家与发展中国家是具有同样的含义吗?如果主权受到限制,那么这种限制在现实政治中是如何实现的?主权受到的限制是平衡地体现在国家政策的各个领域吗?最终要解决的就是描绘出当前全球化过程中,国家主权因受到各种力量的挤压而呈现出来的复杂而多元的现象。在描绘出当代国家主权状况的同时,也在一定程度上预示了主权可能的多种发展趋向。这对处于发展中的中国具有十分重要的意义。更为重要的是,随着全球化的发展及其对国家主权的影响,民族国家的公共政策的作用范围、政策的利益相关者、政策权力的分配和政策的独立性等都发生了重要改变。未来公共政策的研究必然要考虑到全球化以及国家主权的影响。

1.2 研究视角与方法

许多学者都已经意识到国家主权是全球化与民族国家之间关系的一个焦点问题。^①他们中的许多人认为全球化已经弱化了民族国家在全球体系中的重要地位,随着跨国公司、国际政府组织、非政府组织以

^① 学者在这方面的争论,在第3章第2部分“全球化与国家主权之关系:理论述评”中进行了稍微详细的介绍。

及其他非国家行为体在数量和作用方面的增加,国家的主权及其治理能力已经大大削弱了。极端的全球化主义者认为,民族国家已经完成了其历史使命,正在走向衰亡。而稍微温和的学者也认为全球化已经极大地改变了国家的主权及其传统观念,绝对的主权已经不能够被接受。^①另外一些国际关系学者则认为全球化并没有削弱国家主权,民族国家仍然是最重要的政治治理主体。^②

这些论点从各自的角度来看,都正确地看到了问题的一个方面。但从总体上来看,有两个非常重要的方面受到了忽略。

第一,没有注意到在全球化条件下,在不同的公共政策领域,国家主权受到的影响和冲击是不同的。全球化穿透及其影响国家、社会以及经济的深度深受政策领域的影响。有学者看到,在金融领域国家能力的相对弱化,就认为是民族国家作为一个整体已经不起作用。他们没有看到国家在一些领域不但保存了原来所具有的权威和能力,而且在新技术的辅助之下,国家还获得了对社会更强的控制能力。因此,重要的是将当今主权实践按照性质不同的政治领域进行划分,仔细研究

^① 对于前者的观点主要体现在极端全球化主义者身上,如 K. Ohmae. *The End of Nation-State: The Rise of Regional Economies*[M]. New York: The Free Press, 1995. 马丁·阿尔不劳. *全球时代:超越现代性之外的国家和社会*[M]. 高湘译,冯玲,译. 北京:商务印书馆, 2001: 237. 苏姗·斯特兰奇. *全球化与国家的销蚀*[C]//王列,杨雪冬,编译. *全球化与世界*. 北京:中央编译出版社, 1998. 后者的观点体现在:詹姆斯·N·罗西瑙. *没有政府的治理——世界政治中的秩序与变革*[M]. 张胜军,刘小林,译. 江西:江西人民出版社, 2001. Sassen, Saskia. *Losing Control? Sovereignty in an Age of Globalization*[M]. New York: Columbia University, 1996.

^② Alan James. *The Practice of Sovereign Statehood in Contemporary International Society*[M]. in R. Jackson ed. *Sovereignty at the Millennium*. Blackwell Publisher Ltd., 1999. Stephen D. Krasner. *Sovereignty: Organized Hypocrisy*, Princeton[M]. New Jersey: Princeton University Press, 1999.