

当代国际关系理论丛书

俞正梁 庄汉隆 董祥起 主编

A SERIES: CONTEMPORARY INTERNATIONAL RELATIONS THEORIES

次国家政府 与对外事务

SUBNATIONAL
GOVERNMENTS AND
FOREIGN AFFAIRS

陈志敏 / 著

东北出版社

次国家政府与对外事务

SUBNATIONAL GOVERNMENTS
AND FOREIGN AFFAIRS

陈志敏 著

长征出版社

2001年1月

特约编辑:李东航

责任编辑:王亚宁

封面设计:紫 东

图书在版编目(CIP)数据

次国家政府与对外事务/陈志敏 著. - 北京:长征出版社,
2000.10

(当代国际关系理论丛书)

ISBN 7-80015-643-5

I. 次… II. 陈… III. 地方政府-外交事务-研究
IV. D8

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2000)第 46637 号

长征出版社出版发行

(北京阜外大街 34 号;邮编:100832)

电话:68586781

腾飞印刷厂印刷 新华书店经销

2001 年 1 月第 1 版 2001 年 1 月北京第 1 次印刷

开本:850×1168 毫米 1/32 12 印张

275 千字 印数:1—2500 册

定价:25.60 元

ISBN 7-80015-643-5/D·158

(本书如有印装错误,我社负责调换)

丛书总序

俞正梁 庄汉隆 董祥起

国际关系已跨入新的千年，展现在我们面前的是新的希望和曙光。

几千年来，人类目睹了太多的暴力、苦难和非正义。在迈入新千年之际，巨大的阴影仍然笼罩在我们头上：因人类缺乏良知而造成的全球性的动乱、灾难和危险，包括自然界的大规模报复，都可能威胁文明的存在，甚至人类的命运。

在全球化进程加速发展、全球问题层出不穷的今天，国际关系理论已经大大滞后了。人们仍在现实主义与理想主义之间滑行，传统的思维仍主宰着人们的思想和行为。民族国家发现它们无力解决世界面临的诸多问题。威斯特伐利亚体系所开创的世界性民族国家体制，第一次遇到了全面的挑战。“超越威斯特伐利亚”萦绕于人们的脑际，挥之不去。

我们正处在一个伟大的历史时刻，我们正在跨越新旧时代的边界，国际关系面临重大变革和更新。

新的千年呼唤新的理论，新的思维，以及新的机制。一个孕育中的新的国际社会有三个最显著的特点，一是以人为本，全人类利益及其可持续发展优先；一是跨国性，全球性，全球发展、稳定与治理优先；一是知识革命，高科技健康发展及防止其异化优先。

首要的任务是转变人们的理念和理论创新。

世界开始摆脱超级力量的支配,开始走出由霸权者与被压抑者构成的怪圈,人类发展的局部性与封闭性正在走向终结,相互依存与整体性凸现。我们应当以新的思维,从新的视角,重新审视国际关系,把全人类和地球的命运置于中心地位,洞悉世界各国及整个国际社会除了以共同的责任感,明智和建设性的方式,非排他性的利益追求,共享整体性与多样性发展的成果之外,别无选择。

一个全球社会正在悄然兴起。新兴的全球事务不再是政府与政府间组织独占的领地,全球公民意识的增强和国际民众运动的出现,促进了国际民间社会的发育与壮大,非政府组织、次国家行为角色以及跨国公司,也正以更大的热情和力度,参与全球社会的构建。这决不是走向世界政府——这也许是更适合霸权滋生的肥沃土壤,而是人类共同组织地球生活,使之走向可持续发展和繁荣。

国家仍然扮演主要角色,“超越威斯特伐利亚”是虚幻的,但是民族国家体制必须作出重大调整。国家必须和其他角色合作,不再能垄断一切。国家之间的利益必须均衡,国家利益与全球利益必须均衡。主权仍然是国际关系的基石。主权这一中心准则所蕴含的一切主权国家不论大小一律平等的原则,一切主权国家的政治独立和领土完整不容侵犯的原则,以及一切主权国家的内政不容干涉的原则,仍然是反对霸权主义、维护世界和平与稳定的重要保证。然而,内在的需求和外在的压力,迫使成熟的民族国家如西欧国家跨越国界,把越来越多象征国家独立的主权权力,让渡给一体化机构,以便集体行使,同样,发展中的民族国家在坚持主权本质的同时,正在越来越多地对本国的主权权力加以自主限制,以适应迅速推进的全球化形势和全面融入国际社会,从中取得最大的发展

利益。在坚持不干涉内政原则的条件下,对于足以破坏国际和平的情势以及大规模人道主义灾难,联合国安全理事会有权决定进行国际干预。联合国必须进行改革,扩大发展中国家的参与,确立更民主、更有效的机制,以适应 21 世纪世界的深刻变革和革新。未来世界在民主的基础上,将逐步形成更多共同的理念、价值、利益、责任、规则和法治,逐步走向协调、合作、管理、较为有序和组织化,世界将会加速整体性和多样性的发展趋势。国际关系的发展趋势和本质要求与客观现实从未有过如此巨大的反差,国际关系的变革从未面临如此艰难的选择。

人们在欢庆新千年到来之余,忧心如焚于全球化与全球问题的不测之虞,世界生产力高歌猛进背景下发展中国家陷入边缘化的困境,地区失控引起局势动荡不定和此起彼伏的冲突,霸权主义畅行而难以遇阻。越来越明显的问题将是:其他国家如何能够限制美国的权力和约束美国的行为?凡此种种无一不是对国际关系变革的巨大挑战,以及对国际关系理论建设的急迫呼唤。

西方国际关系学界率先对此作出了积极的回应,从保罗·肯尼迪的《大国的兴衰》、弗朗西斯·福山的《历史的终结与最后的人》、亨利·基辛格的《大外交》、塞缪尔·亨廷顿的《文明的冲突与世界秩序的重建》到兹比格纽·布热津斯基的《大棋局》,这些以他们的价值观作为评判标准的鸿篇巨著,或以历史为镜鉴,或以文明为基点,或以地缘为视角,评说世事沧桑,指点天下大势。西方是国际关系理论的发源地,有深厚的底蕴,又兼有先行实践之利,理论创新层出不穷,自 20 世纪初国际关系学科形成以来,一直处于领先地位。这是历史使然。也正因为如此,使得西方国际关系理论难免存在着许多大国的傲慢和霸权的偏见。

从严格的学科意义上来说,中国国际关系理论研究是改革开放以后的事。改革开放和中国国际战略的转型,中国从地区性大国向全球性大国的转型,为中国国际关系理论研究提供了强大的动力和广阔的舞台。理论始于实践的召唤,理论为实践提供强大武器。中国国际关系理论从引进、批判、吸收到创新,开始走上一条良性发展的道路。在80年代,中国国际关系理论研究还未能真正站在与国外同行的同一起跑线上,因为当时的世界还处于冷战格局之中,我们的研究落后了约40年。1989年开始的国际格局转换,特别是新千年孕育的全球巨变,给我们带来了真正的国外同行站在同一起点的契机,有同等权利和机会去诠释、去预测,进行理论创新。大国战略研究、大国关系研究、西方国际关系理论研究、霸权研究、全球化研究、冷战后全球政治范式研究、国际新秩序研究、国际体系研究、安全理论研究、国家主权研究、国家利益研究、综合国力研究,纷纷成为理论研究中的亮点,并有了可观的理论创新收获,但是,它们只是从某些方面反映了中国对世界的看法和主张,远未形成具备整体解释力、一定预测力的规范的理论和流派,难以满足中国作为一个迅速崛起的全球性大国的利益需求和应有的国际贡献。中国是世界上少数几个具有悠久而灿烂文明的大国之一,理应对国际关系理论建设作出重大贡献。中华文明源远流长,积淀着刚健奋进、勇于创新的生命力,积淀着中庸兼容、天人合一的和合精髓,在世界范围内具有整合天下、和谐天下、凝聚天下的功能,是新的世界文明的主要精神支柱之一。

国际关系理论是一种开放性理论。对于全球多元化图景和多维度空间,各种理论、流派都有其特定的视角和切入点,都有其合理性。我们应以开放性的思维予以兼收并蓄。国际关系理论也是一种不断创新的理论,创新是理论的灵魂,中国国

际关系理论必须是独创性的，必须进行原创性研究和学理性研究，必须有自己的基本概念、范畴、原理和方法论，因而也只能是创新的。它是民族的，因而也是世界的；它是民族的，却能正确反映世界，符合现在和未来国际关系的客观实际。它可以是宏观理论，也可能是中层理论和微观理论。这一切都需要我们付出极大的努力。“君子之学，不为则己，为则必要其成，故常百倍其功”，“濯去旧见，以来新意”。

鉴于此，我们推出国内首套国际关系理论丛书，以小小的奉献，为国际关系理论建设添砖加瓦，迎接即将到来的中国国际关系理论研究的黄金时代。

2000年3月

引 言

在当今的国际关系中,以各国中央政府为代表的国与国之间的关系仍然是国际关系的核心。同时,由于国际相互依存的发展、区域一体化的推进以及跨国公司的出现,国际关系业已呈现出多层化的趋势:从国际层面向超国家层面、跨国国家层面以至次国家层面推进。本书的宗旨,便是要以各国次国家政府(subnational governments)的国际行为为中心,系统研究次国家政府参与对外事务的理论和实践,以便推动中国的国际关系研究深入到次国家层面,以建构更加完整的学科体系,并试图在结合各国经验的基础上,为中国外交的设计和和实施提出一些初步的建议。

一、研究的意义

70年代以来,次国家政府(一国内部仅在部分国土上行使管辖权的政府)在对外事务中的参与不断加强,并对一国对外政策的运作带来了复杂的影响。在一国内部,次国家政府日益介入一国对外政策的决策过程;在一国外部,次国家政府开展广泛的国际活动。它们在国外设立代表或办事机构,签订国际协定,建立友好城市关系,发展跨国多边联合,少数国家的次国家政府还是重要的国际组织的成员。通过这些行动,次国家政府显示出,它们不仅是一国重要的国内行为者,而且也力图将其意愿和要求投射到国际舞台上,使自己成为不可或缺

的国际事务的参与者。

重视对各国(特别是那些主要大国的)次国家政府在对外事务中的作用的研究,还在于,许多次国家政府管理着庞大的地方经济体。随着这些经济体和外国经贸联系的加强,次国家政府在地方的一举一动对国际贸易和投资的走向影响日益显著。作为最大的地方经济体,美国加利福尼亚州的国民生产总值在 1992 年就达到了 7880 亿美元,财政收入 1727 亿美元。在 1994 年,加州的当年出口额超过了 800 亿美元,吸收的外国直接投资累计高达 924 亿美元。如果将加利福尼亚作为一个单独的经济体来计算,加州在当时都位居世界第七。而中国国家的全部财政收入到 1998 年还不及加州在 1992 年的水平。当然,作为经济实力最强大的次国家政府,加州并不是次国家政府的典型代表。然而,至少在发达国家,经济实力超过世界上大部分国家的次国家政府比比皆是。

需要关注次国家政府国际行为的另一个理由是,许多国家的中央领导人越来越经常地来自次国家政府。自卡特以来的美国四位总统中,有三位是前州长(来自佐治亚的卡特、来自加利福尼亚的里根和来自阿肯色的克林顿);现任法国总统希拉克曾长期担任巴黎市长;德国新任总理施罗德在当选之前是下萨克森州的州长(premier);中国目前的第三代领导人中,也有许多曾长期在地方担任领导职务。在即将举行的美国总统大选中,得克萨斯州的现任州长(governor)小布什是现任副总统戈尔的强劲挑战者。那些已经由次国家政府进入国家权力中心的政治人物,其对外政策主张将不可避免地打上他们在本国国际活动中所获得的经验的烙印。

研究这一课题也与中国的现实密切相关。改革开放以来,中国各级地方政府的国际交流活动飞速发展。它们运用中央给予的各项开放政策大力进行国际招商引资活动,使各地经

济的国际化程度有了突飞猛进的提高。通过广泛建立各自的国际友好城市网络,发展文化科技等领域的国际交流,中国各级地方政府和各国次国家政府的国际往来蓬勃发展。这些活动的开展虽然大大推进了中国各项事业的发展,也对中央政府管理各级地方政府的国际行为提出了新的要求。香港回归后,如何保证香港特区政府既能充分享受《基本法》赋予的处理特区对外事务的高度自主权,同时又能使特区政府的国际活动促进中国的整体利益,是摆在中央政府和特区政府面前的一大现实课题。显然,对世界各国次国家政府国际行为的研究将为中国解决上述问题提供可贵的借鉴和参考。另外,有关这一课题的研究还有助于中国外交发展出自己的次国家战略,既充分利用中国的地方政府在推进中央外交目标中所起的积极作用,而且强化对外国次国家政府的外交工作的展开。

最后,有关次国家政府国际行为的研究还刚刚起步,存在着许多误区和不足,需要中国学者的理论介入。在中国,由于各级地方政府从事的国际活动大多与经济有关,对这些活动的研究主要是由经济学家来进行的。至于对外国次国家政府国际行为的研究,则因为材料有限而成为中国学界的研究盲点。在西方国家,伴随着次国家政府国际活动的展开,80年代后,一系列以次国家政府国际活动为研究对象的著作在西方国家陆续出现,使这一领域成为国际关系理论和对外政策研究中的一个新兴课题。然而,由于起步较晚,有关的研究同样存在着种种不足。首先,这一领域的研究集中在联邦制国家(federal states)。几乎所有的作者都把研究的重点放在联邦制国家,而忽略了单一制国家(unitary states)中地方政府日趋积极的国际活动。其次,大部分的研究停留在对次国家政府国际活动的简单描述上。虽然描述性研究为理论研究的深入提供

了必要的素材,但这些研究和当前国际关系理论的发展存在着严重的脱节。再次,许多研究倾向于将次国家政府的国际活动与一国的对外政策过程割裂开来。研究者把次国家政府作为一种特殊的国际行为者来看待,认为次国家政府在国际舞台上的出现,标志着一种新型的国际关系正在发展,并有可能取代传统的以国家为中心(state - centric)的国际关系体系。最后,这些学者过于强调次国家政府的国际活动与中央对外政策相冲突的一面,而没有看到广泛存在的相互合作。这种将次国家政府国际行为与中央外交对立起来的论调不可避免地会引向主权国家(sov ereign state)地位作用沦丧的结论,似乎以主权国家为基础的当代国际体系已发生根本的变革。和当今西方主流的全球化(globalization)理论一样,这类关于次国家政府国际行为的研究同样走入了一个理论上的误区。因此,在吸收西方国家关于次国家政府国际行为研究成果的同时,还需要有高度的理论分辨能力。这也是本人研究这一问题的主旨所在。

基于上述认识,本书试图论证:1)次国家政府国际活动的强化是发生在国际、国家和地方层面的一系列变化的产物。这些变化的力量不仅作用于联邦制国家,也同时作用于许多具有地方分权(decentralization)特点的单一制国家。2)次国家政府的国际活动发生在一个以主权国家为中心的国际关系体系中,受到主权国家所制定的规则和规范的制约。作为非主权政府,次国家政府国际活动的目标、领域、方式、对象和可能产生的影响,都处在中央主权政府的监督或控制之下。3)次国家政府的某些国际行为可能对中央外交带来损害,但从整体来说,互利共赢是次国家政府国际行为的基本特征。4)次国家政府国际行为的发展为建构一项具有次国家层面的对外战略提供了可能。在这种更新的外交战略中,本国的次国家政府和外国

的次国家政府都能够在实现一国外交目标的过程中成为中央政府(central governments)可资利用的影响渠道。

二、概念的厘定

次国家政府的国际行为,指那些由有关国家次国家政府进行的、旨在影响各种国际行为者(包括不受本国管辖的个人、组织、政府和公司)及其国际互动关系的活动的总称。在这里,“次国家政府”一词指那些只在一国局部领土上行使管辖权的政府,即所有在中央政府以下的各级政府^①。它包括了单一制国家中的各级地方政府(local governments)、联邦制国家中的联邦成员单位(如美国的 states、加拿大的 provinces、德国的 lander、瑞士的 cantons 等)以及州省以下的各级地方政府。使用“次国家政府”而不是“地方政府”,主要是因为前者具有更大的包容性,可以涵盖所有的地方政府和联邦成员政府。地方政府的概念具有广义和狭义两种定义。从狭义上说,“地方政府是指直接治理一个地域及其居民的一级政府,即基层政府”^②。这一定义是西方国家较为通用的定义。比如《国际社会科学百科全书》将地方政府定义为:“一个在相对较小的国土上被授权决定和执行有限范围公共政策的公共组织,它是区域政府或全国政府的一个分支机构。地方政府居于政府机构金字塔的底层,金字塔的最上方是全国政府,中间是中间政府(intermediate governments)”^③。《美国百科全书》也认为,“地方政府是全国政府的政治分支机构,或者在联邦制国家中是区域政府的分支机构”^④。广义上的地方政府,按照中国学者的观点,指“中央政府以外的所有各级政府”^⑤。在单一制国家,将中央政府以下的各级政府统称为地方政府没有引起多数争议。只是根据联邦制国家的传统,联邦成员单位并不属于地方政府一类。虽然它们仅管理本国内部的某个有限的区域,

并且其管理的权限仅涉及地方事务的部分领域,但和单一制国家的地方政府和联邦制国家中的地方政府不同的是,这些联邦成员政府的管理权限不是来自中央政府,而是依据宪法所确立的权力分工。在宪法规定属于成员政府的专有权力范围内,联邦政府受宪法的约束不能随意干涉。因此,为准确起见,本书将统一使用次国家政府来指代一国内部中央政府以外的各级政府。相对于通常使用的各种概念而言,“次国家政府”一词虽然较为生疏,但它显然能够照顾到单一制国家和联邦制国家的各自特点,是一个更准确和更具包容性的概念。

“国际行为”一词指次国家政府进行的所有旨在对国际行为者(也包括其他不受本国管辖的个人、组织、政府、公司)及其国际互动关系施加影响的活动。“国际行为”一词在这里取其广义的理解。它首先是指“发生在国际之间的活动”,也不排除那些“产生了国际影响的活动”。前者包括次国家政府进行的直接的国际交往,如出国访问、对外谈判、签订国际协定、参加国际会议和国际组织、在国外设立政府代表处或办事处等。它们是次国家政府国际行为的主要形式。后者指称那些虽然在国内进行、但具有国际影响的活动。这类活动主要在两个层面进行。一是在本地实施那些影响到人员、商品、资本、信息和污染等跨国流动的公共政策,如涉外税收政策、出口补贴政策、买本地货的政府采购政策等。由于这些要素的跨国流动关系到各国际行为体的切身利益,是国际关系的一个重要的方面,因此,那些鼓励、限制或禁止上述要素跨国流动的次国家政府的公共政策也应被包括在本研究的范围之内。二是通过影响中央外交的决策来实现自己的国际利益。鉴于中央政府垄断或掌握了一国绝大部分的外交权力,次国家政府要影响各国和其他国际行为者,除了依靠自己直接的国际活动外,还需要求助于中央外交的作用。而且,次国家政府和中央政府之

间存在的千丝万缕的机构的和职能的联系,使这样的影响成为一种可能。

在有关这一领域的文献中,像“地方对外政策”、“成员外交”和“地方外事”的概念也常常出现。“地方对外政策”(local foreign policy)是一些激进的学者和善于哗众取宠的媒体所津津乐道的字眼。迈克尔·舒曼(Michael Shuman)是鼓吹这一概念的代表人物。他在80年代创立了以推进地方对外政策为宗旨的创新外交中心(CID),出版《城市对外政策公告》季刊^⑥。在舒曼等人看来,只要次国家政府在外交事务上采取了行动,就存在地方对外政策这一回事。根据罗赛蒂的定义,对外政策是指“由政策制定者所选择的国外介入范围以及目标、战略和手段的综合”^⑦。而舒曼所说的地方对外政策,大多议程单一,手段欠缺,没有精心设计的战略,很难称得上是严格意义上的对外政策。前美国政府间关系咨询委员会的执行主任约翰·金凯(John Kincaid)教授提出的“成员外交”(constituent diplomacy)概念也同样存在问题^⑧。“成员”一词显然指称“成员政府”(constituent governments),一般来说,即是那些组成联邦国家的成员单位,它们通过向上移交了一部分权力而组成了一个联邦政府,同时根据宪法它们保有不为联邦侵犯的专有权力。问题是,在单一制国家,地方政府的权力来源于中央政府,无法被视为成员政府。最后,关于“地方外事”,按照赵丕涛的定义,“地方外事”包括两个方面,一是地方的对外交往,二是管理,以“保证地方外事无条件地贯彻中央的对外方针政策”^⑨。虽然,此一概念基本上可以适用于中国,但是,它较难包容联邦制国家中次国家政府具有一定自主性的国际行为。

三、分析的方法

理论研究和实证研究是本书不可或缺的两个方面。在理

论研究的方面，本书将首先对现有的各种关于次国家政府国际行为的理论进行梳理，以期在现有研究成果的基础上建立更具有解释力的分析框架。本书将现有的理论分为四种，即地方中心论、多层外交论、市场中心论和国家中心论（或者称为简单的国家中心论）。地方中心论把研究的焦点对准次国家政府，并视次国家政府为自主的国际关系行为主体（international actors），试图以此来挑战以国家为中心的国际政治理论。多层外交论将地方政治、国家政治和国际政治视为一个连续的政治过程，并在此基础上考察次国家政府国际行为。这种分析框架既混淆了国际政治（international politics）和国内政治（domestic politics）的差别，也因为主次不分而迷失了评判次国家政府国际行为的地位和影响的尺度。市场中心论秉持了商业自由主义（commercial liberalism）的观点，以全球市场的运动规律来规范民族国家（nation-states）和次国家政府的行为，从而陷入了唯经济主义的理论误区。简单的国家中心主义除了国家之外，对国际关系中的其他行为者和参与者视而不见。针对这些理论的缺陷，本书将运用一个扩展的国家中心分析框架，来对次国家政府的国际行为进行研究。这一分析框架将坚持国家在国际关系和一国对外政策中的核心地位，同时，将研究的层次聚焦在次国家政府的国际行为上，试图做到既能对次国家政府的国际行为进行充分如实的研究，又不致因为专注于次国家政府国际行为的研究而忘却或矮化国家的中心地位。

以扩展的国家中心论出发，本书将运用大量的实证材料来分析次国家政府的国际行为，其国际行为的内容、方式和对一国外交所产生的实际影响和这种影响的限度，并试图以实证分析来验证本书的一个假说，即一个保持中央主导而又充分发挥地方国际活动积极性的外交政策不仅可能，而且有助

于促进一国利益的实现。在本书中,有关的实证材料将主要集中在几个主要国家,如美国、加拿大、德国、澳大利亚、中国、日本、比利时、瑞士、法国和俄罗斯等。由于这一领域的研究未能在世界各国得到均衡发展,有关世界其他国家的实证材料往往难以取得,从而给一项更加全面的研究设置了难以逾越的障碍。可以聊以自慰的是,所研究的几个国家的次国家政府几乎涵盖了大多数活跃于国际舞台的最重要的次国家行为体。从现实的意义而言,这些次国家政府是中国外交所需要关注的主要的次国家行为体,也是目前中国地方政府进行国际交往的主要对象。此外,这些次国家政府也具有一定的代表性。它们既有联邦制国家的次国家政府,也有单一制国家的次国家政府;既有发达国家的次国家政府,也有发展中国家的次国家政府。同时,通过分析这些次国家政府国际行为从无到有的发展进程,可以对制约其他国家次国家政府国际行为发展的规律作出假设性的推导。

次国家政府的国际行为涉及到国内政治和国际政治的许多领域,需要运用宪法学、政治学、国际政治学、对外政策学和经济学等多学科知识来加以研究。同时,本书的研究还将采用比较的方法,试图既能阐明影响各国次国家政府参与国际事务的一般规律,又能展示有关国家的特殊性现象。

四、本书的架构

除了引言之外,本书共分九章,前五章为概论部分,后四章为国别研究部分。

第一章主要讨论与次国家政府国际活动有关的理论问题。在简要追溯了战后次国家政府国际活动的发展历程之后,该章集中讨论了在本领域研究中较有代表性的四种理论,并加以评价。该章的最后一节对次国家政府国际活动的性质进