

国家审计的政治经济分析

王家新等 著

上海三联书店

国家审计的政治经济分析

王家新等 著



上海三联书店

图书在版编目(CIP)数据

国家审计的政治经济分析 / 王家新等著. —上海:上海三联书店, 2013. 7

ISBN 978 - 7 - 5426 - 4360 - 5

I. ①国… II. ①王… III. ①政府审计—研究
IV. ①F239. 44

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 211923 号

国家审计的政治经济分析

著 者 / 王家新等

责任编辑 / 陈启甸 李 超

装帧设计 / 恽 超

监 制 / 李 敏

责任校对 / 张思珍

出版发行 / 上海三联书店

(201199) 中国上海市都市路 4855 号 2 座 10 楼

网 址 / www.sjpc1932.com

邮购电话 / 021 - 24175971

印 刷 / 上海惠顿实业公司印刷部

版 次 / 2013 年 7 月第 1 版

印 次 / 2013 年 7 月第 1 次印刷

开 本 / 710 × 1000 1/16

字 数 / 320 千字

印 张 / 20.5

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5426 - 4360 - 5/F · 654

定 价 / 45.00 元

敬启读者,如发现本书有印、装质量问题。请与印刷厂联系 T:021 - 56475597





前言

国家审计制度是人类社会政治经济和文化发展中不可或缺的重要组成部分。从历史发展的观点来看,人类社会劳动工具的改进和生产力的发展,不断促进人类生产方式的发展和政治文明与文化进步,而且这种进步还是沿着相互矛盾的两个方向同时展开并殊途同归:其一是人类生产技术水平的提高和经济发展,使得劳动剩余增多和财富不断累积,为人类文明的发展提供了前提条件,促进人类政治文明的进步和道德、法律意识的增强,并导致作为集政治文明之大成的国家的产生及国家职能的不断拓展;其二是人类活动范围的扩大和随之而起的私有观念的产生并不断固化,从而形成激烈的社会冲突,进而产生统治阶级统治的工具——国家。而在统治阶级内部,随着社会经济的发展,国家需要承担起更多的政治、军事和社会管理等公共职能,需要不断扩大公共税收等经济权力,积累财政资金,夯实统治基础。但由于私有制度下所固有的私有观念的影响,使得统治阶级内部的个人和集团利益之争也日趋激烈并常态化,国家也就成为统治阶级攫取更多的社会资源和进行暴力统治的工具。国家行政管理权力从繁华的都市层层深入到偏僻的乡村,形成巨大的社会管理公权力网络结构。为了防止统治集团内部处于每个网络节点的公权力在运行过程中的膨胀和滥用,造成社会矛盾激化和冲突而削弱统治基础,统治阶级一般都在公权力的关键节点嵌入代表和执行最高统治者意志的监督机构,其中最重要的、与社会关系最为密切的就是司法监督机构——法院和经济监督机构——国家审计机关,以监督法律的公正实施和公权力不被异化,这些监督机构一方面是人类文明进步的产物,另一方面又促进了人类文明在政治、经济、法律和

文化等领域的发展。

随着生产力水平的提高和人类文明的进步,资产阶级民主制度下国家治理的目标和手段都发生了重大变化,但资本主义私有制下国家治理的本质并没有发生根本的变化,仍然是维护统治阶级的统治。随着资产阶级国家对经济活动干预能力的增强、福利制度逐步完善和公民社会的形成,资产阶级国家治理的目标也从缓和阶级矛盾和阶级斗争向提高政府效能、保障国家经济安全转变;国家治理的手段也从单一政府治理向政府、公民社会和市场经济制度三者协同治理转变;国家审计的职能也从单一的监督政府财政收支向监督财政收支和维护国家经济安全转变。伴随着国家治理模式的变革,国家审计在国家治理中的地位与作用也产生了新的变化,并不断拓展其作用范围和空间,为国家审计基础理论的进一步发展创造了现实需求与理论依据。

我国的国家审计制度是中国特色社会主义制度的重要组成部分,应当随着中国特色社会主义制度的发展而不断进行探索和创新,以适应我国政治、经济和社会对国家审计监督的现实需要。随着经济全球化的深入发展和大数据信息时代的到来,我国政治、经济和文化的发展,已经高度融入世界发展潮流,并对世界政治、经济和文化发展产生深远的影响。因此,从我国的国家治理视角,进一步分析中国国家审计在中国特色社会主义制度中的地位、职能和作用,创新国家审计理论,促进国家审计体制改革,完善国家审计制度,是时代赋予当代中国审计理论和实践工作者的艰巨任务,也是中国审计人必须承担的光荣责任。

今年是国家审计署建署 30 周年,也是南京审计学院建校 30 周年。建校以来,南京审计学院一直受到国家审计署和社会各界的多方面的关爱和支持。作为我国唯一一所“审计”命名的高等院校,应当在国家审计理论探索和审计高等教育方面为社会做出重要贡献。因此,我校将“国家治理与国家审计”作为学校的重大科研立项开展研究工作。而作为校长,我义不容辞担当领导责任,组织校、内外有志于审计事业的理论和实际工作者积极开展研究工作。经过大家的不懈努力,作为课题成果之一的《国家审计的政治经济分析》终于与读者见面了。本书的宗旨是从政治经济分析的视角,定位和阐释国家审计在国家治理中的地位和作用。其结构如下:序论提出本书的研究背景,即全球化与国家治理理论的兴起,使国家审计从传统的政府管理手段演变为国家治理的工具,处于政府治理、市场治理和社会治理体系的枢纽和节点地位,并从国家审计演变的历史分析国家审计的发展趋势和面临的挑战。第一至第三章,从政治、法理和文化三个宏观维度揭示国家审计的政治

本质与法理依据,明确国家审计在国家治理中的重要地位;第四至第八章,从公共责任、预算管理、政府绩效、环境治理等中观层面考察了国家审计在国家治理中的职能和作用;第九章对当代主要国家的国家治理和国家审计进行比较和借鉴,探讨国家审计在不同的国家治理模式中的地位、职能和作用;第十章对我国国家审计监督制度进行回顾与展望,探讨国家审计面临的挑战。具体说来,本书重点就以下几个问题进行研究和探索:

第一,国家审计的政治本质及政治地位。我国的国家审计是直接受人民的委托,由国家宪法确定的,体现国家政治意志,审查国家各级政府财政收支和公共工程的效能、维护人民利益,保证国家经济安全的国家治理工具。这一定位与传统的各种国家审计定位有所不同,它揭示了国家审计的本质和职能是由国家性质决定的,直接受人民委托,体现国家的政治意志。并指出国家审计的四个要素:权力要素,即国家审计首先是由人民委托和国家宪法确定的一种国家权力;责任要素,即国家审计是把维护人民利益作为自己的首要责任;对象要素,即国家审计以国家财政、国家经济资源和政府公共工程效能为对象;职能要素,即国家审计是一种国家治理工具,作为国家治理工具,意味着国家审计不仅要履行国家监督和财政收支管理,而且在市场治理和社会治理中发挥引领作用,依据国家法律、法规以及社会和市场规则,促进民主和法制建设,维护社会的公平和正义。

第二,国家审计与国家治理间的协同关系。维护人民利益的根本要求赋予国家审计的经济监督地位和监督权力。从国家治理与国家审计的历史来看,中外国家在不同的发展阶段,其国家治理模式与国家审计之间具有密切的联系:国家产生国家审计,国家的发展和社会进步决定了国家审计的发展和进步;国家权力配置的结构不同,导致国家审计在权力结构的节点嵌入方式不同,从而形成不同的国家审计模式;国家性质决定了国家审计的目标和责任;国家审计与国家法治化一脉相承、一同发展;国家审计体现国家政治意志,国家政治、经济和文化的发展,调整着国家审计的内容和范围。因此,国家审计制度是与国家政治、经济和社会发展对国家审计的需求相适应,我国的国家性质是人民民主和法制,国家善治的目标决定了我国国家审计的性质。

第三,国家审计是推进依法治国的政治工具。法治是民主国家的治国方略,在法治条件下,政府因人民的同意而成立,法律是人民给政府的授权委托书。因此政府和法律存在的全部目的就是为了维护人民的权利,政府的权力运行必须以保障人民权利为目标,公权力的行使受到严格的限制,任何公权力的行使都应受到人民

的严格监督。国家审计明显具有“第四种权力”的独立性、专业性、公益性和监督性的独特品质,国家审计主体以公共利益为依归,依法为社会和公民提供公共服务,体现人民的意志和利益的一种相对独立的公共权力。国家审计的这种性质意味着它的权力配置模式是在对所有与公权力有关的国家机关进行监督时只对法律负责。

第四,国家审计推动文化大发展的作用机理。国家审计虽然不是专门从事文化事业或主管文化体制建设的部门,但却与文化发展密不可分,是推动现代文化繁荣发展的驱动力。表现在国家审计对形成秩序文化、平民文化、廉政文化和责任意识的重要作用。国家审计机关受人民之托,维护国家经济安全和市场经济秩序,反腐倡廉、严肃吏制,有利于国家廉洁奉公的行政文化建设;国家审计机关通过有效制定、执行审计相关法律法规,并在审计实践中体现“以人为本”,有利于形成统一的社会价值标准,促进社会秩序文化的形成;国家审计机关充分发挥审计的监督、批判、建设、促进等作用,保障社会经济可持续健康发展,有利于推动整个社会的责任意识的觉醒和形成。

第五,我国国家审计制度的内在优越性。我国国家审计制度本质上一种人民监督制度,是宪法赋予的由国家审计机关代表人民行使国家监督权的一种制度保证。决定了我国国家审计的性质是人民民主监督的政治体现。历史上,新兴资产阶级大都是通过暴力革命或“玫瑰革命”从封建专制制度或殖民地宗主国手中夺取政权,建立代表资产阶级利益的宪政国家,其国家审计本质上是国家经济权力内部制衡关系的监督手段。因此,国家审计机关被嵌入在权力授予关键节点——立法会,以对权力所赋予的责任履行情况进行检查并向权力机关进行报告,即问责(Accountability)。而通过劳动人民革命建立的国家,一开始就是对人民负责、接受人民的委托和监督、保障人民利益的权力机关,并以人民政府为主导,实行政府和社会对国家的共同治理。其国家审计机关,是嵌入在国家机关权力运行关键节点——各级行政机关,以监督行政权力在经济领域的运行是否遵纪、守法和合规,目的是保障人民利益,维护经济安全。因此,从根本上说,与西方国家的国家审计作为国家权力机构相互制衡的手段不同,我国国家审计是对国家行政权力在经济领域运行的监督手段,是与我国人民民主专政制度相适应的。从政治上看,我国国家审计制度也是政治制度的一种安排,是中国共产党对党内职位权力自我约束和监督制度的一个重要组成部分。

第六,政府预算管理中国家审计的治理机制。我国的国家治理转型是改革开

放和社会主义市场经济发展的必然趋势,政府预算改革既是国家治理转型的重要组成部分,又是推动国家治理转型的基础和保障。国家治理转型过程的矛盾越来越聚集在财政领域,形成巨大的财政压力,一方面要求继续发展经济、增加国家财力;另一方面要求更合理、更有效地发挥财政的公共性属性,保证基本公共服务均等化,为和谐社会建设奠定坚实的物质基础。国家审计的独立性决定了其可以代表社会公众的利益监督政府行为,是国家在公共财政治理领域中有效实现国家善治目标的监督制度中最核心的部分,在构筑政府预算与国家治理之间的功能关系中起着很好的监督治理的桥梁作用。财政预算审计顺应政府预算规范、透明、绩效、民主的变革发展需要,以预算绩效审计为战略重点,积极推动公众参与机制建设,建立审计结果公开制度,是预算审计战略转型的重要思路。

第七,效能政府构建中国国家审计的制度保障功能。新公共管理理论从经济性出发,运用委托代理理论、交易成本理论与公共选择等新制度经济学理论解释国家治理问题,把追求“3E”(economy 经济性、efficiency 效率性、effectiveness 效果性)作为新公共管理的重要目标。自20世纪80年代以来,在全世界掀起一场旨在“重塑政府”效能的运动,并逐渐发展成为大多数国家治理模式改革的主流范式。“效能政府”是指在特定环境下能实现政府良治的政府,“效能政府”要彰显国家治理的发挥程度,并且以效率、效益、效果三维视角作为衡量其程度的指标,效能政府强调数量与质量的统一,功效与价值的统一,目的与手段的统一,过程与结果的统一。国家审计通过执行经济责任审计、绩效审计、环境审计等各项审计任务,加强监督、评价,提供客观公正的审计意见,促进体制的完善以及公共管理水平的提升,成为保证国家经济良性发展的重要免疫系统。

第八,中国国家审计监督制度的展望。在中国特色政治制度背景下,怎样正确分析中国的国家审计制度与中国现代化进程和小康社会建设的关系值得理论界关注,本书先从对当代我国国家治理与国家审计监督的历史回顾入手,分析我国国家审计制度的主要特征及其在实现国家经济、政治发展目标中的作用,然后从我国经济发展和实现现代化战略目标的奋斗历程,展望在实现全面建成小康社会目标过程中国家审计面临的挑战。

本书是集体智慧的结晶。我校王会金、何平、尹平、裴育、郑石桥、程乃胜、李乾文、后小仙、楚永生、汪租杰等教授、湖北大学的周学荣教授、我校袁艺、汪建昌、李兆东、陈希辉、马志娟、周英、苏德金和万树等博士积极参与本课题研究,为本书的完成付出了辛勤的努力。中国社会科学院的王利民、王诚研究员、复旦大学的石磊

教授、武汉大学的谭力文、王永海教授、中国社会科学院经济所李仁贵研究员、江苏省委宣传部刘德海副部长先后参与了本课题的指导和审定,并对本书的修改提出了宝贵的意见和建议。王会金、何平、裴育、李乾文和后小仙教授还参与了本书的最后审读、修改和校对。在此,对所有参与本课题研究工作的同志表示由衷的感谢。同时,也一并感谢上海三联书店的李珏老师和参与本书出版工作的所有编辑老师。

本书的问世,并不标志着所从事的研究的终结,恰恰相反,只是研究的新起点,“三十而立”,就示为“立”的一份“成果”、一份“作业”。衷心祝贺中华人民共和国审计署建署三十周年,祝福南京审计学院建校三十周年。

王家新

二零一三年七月于南审润泽湖畔



序 论

国家治理理论的兴起与国家审计的发展

一、全球化浪潮与国家治理的演进

“全球化”(Globalization)概念最初起源于加拿大学者麦克卢汉(McLuhan)1960年提出的“地球村”(global village)概念,但对这个概念含义进行正式的分析则应当归功于莱维特(Levitt)1985年发表的《谈市场的全球化》,意思是指“商品、服务、资本和技术在世界范围生产、消费和投资领域中的扩散”。^①此后,不同的学者出于各自的研究目的对“全球化”概念的含义有不同的理解和解释:索罗斯(Soros)认为,“全球化是全球金融市场的发展、跨国公司的扩张以及它们对各国经济日益加强的支配”;^②吉登斯(Giddens)的研究视角比较独特,认为“全球化是指一个把世界性的社会关系强化的过程,并透过此过程而把原本彼此远离的地方连接起来,令地与地之间所发生的事也互为影响。全球化指的是在场(presence)与缺席(absence)的交叉,即把相距遥远的社会事件和社会关系与本土的具体环境交织起来,其目的就是考察它如何减少本地环境对人民生活的约束”。^③

从经济学的观点来看,全球化指的是一种经济现象,即各国市场和各地区性市场的一体化。罗德里克(Roderick)认为,全球化是“各种商品、服务和资本市场的

① (Theodore Levitt, The Globalization of Markets [J]. Harvard Business Review, 1983(3).

② 乔治·索罗斯. 索罗斯论全球化[M]. 王荣军译. 北京:商务印书馆,2003.

③ 安东尼·吉登斯. 现代性的后果[M]. 田禾译. 南京:译林出版社,2000.

国际一体化”。^① 弗里德曼(Friedman)则将全球化定义为“资本、技术和信息通过形成单一全球市场并在某种程度上形成地球村的方式,实现跨越国家疆界的一体化”。^② 而社会学家、人类学家、历史学家和从事文化研究的学者则将全球化看作一种不可逆转的进化过程,即一个由诸多过程构成的巨大而多面的复合体,涉及到人类生活的各个方面,其中以澳大利亚社会学家沃特斯(Waters)在《全球化:关键性思想》中使用的定义最具代表性,认为全球化是“一种社会过程,其中对社会安排和文化安排的地理制约因素消失,而且人们越来越意识到它们正在消失”。沃特斯还从三个不同的“社会生活领域”即经济、政治、文化的角度来讨论全球化,但并没有赋予某个领域以首要地位。还有一些学者从跨学科角度将全球化作为市场、金融和技术的整合,“正直接或间接地塑造国家的政治、经济政策以及外交关系”。^③

(一) 全球化的历史进程

全球化概念流行的历史并不长,但全球化并非最近几十年才开始的进程,其本源是人类各民族之间相互联系和交往并日益普遍化和紧密化的表现,有着深厚的历史渊源。不过在很长一个时期内,这种交往是零散和不连续的,只是在西欧资本主义产生以后,全球化作为一种社会、经济一体化的趋势才日渐显现。沃特斯认为,在人类历史上,“某种程度的全球化总是在发生着,但大约直到 20 世纪的中叶,其发展都是非线性的。它通过各种帝国的扩张、掠夺和贸易上的远洋探险、宗教思想的传播等一波一波地推进”。美国新墨西哥州立大学社会学与人类学系教授罗宾逊(Robinson)则直截了当地指出,“全球化就是资本主义生产方式在全世界的扩展”。^④

根据何顺果(2012)等学者的研究,全球化的历史进程可以分为以下四个阶段:全球化的探险时代(1500—1750 年)、全球化的殖民时代(1750—1870 年)、全球化的帝国时代(1870—1945 年)和全球化的网络时代(1945—)。每一个阶段对应的主要成果或者显现的主要特征是:“形成了全球观念”、“建立了初步的全球联系”、“创建了国际经济和国际社会的雏形”、“构筑了全球网络信息联系,全球化在广度和深度方面获得高速发展”。全球化进程是以叠加的方式进行的,它的范围可能一开始就是全球性的;在这一点上,今天的全球化和最初的全球化并没有太大差

① 丹尼·罗德里克.全球化的悖论[M].廖丽华译.北京:中国人民大学出版社,2011.

② 托马斯·弗里德曼.世界是平的[M].何帆等译.长沙:湖南科学技术出版社,2006.

③ 向红,高莉娟.全球化定义研究—对西方两类主流全球化定义的考察[J].求实,2004(5).

④ 威廉·罗宾逊.全球化资本主义论[M].高明秀译.北京:社会科学文献出版社,2009.

异,但全球化每向前推进一步都会获得新的内容和动力,直到达到目前的全球化状态。

1. 全球化的探险时代。这是资本主义全球化的启动阶段,是“全球”观念形成的序曲。探险时代的真正开拓者并不是 1492 年到达“新大陆”的哥伦布(Columbo),而是 1487—1488 年到达了“好望角”并进入印度洋的迪亚士(Dias)。源于欧洲的探险活动打破了世界地区的隔绝状态。从 15 世纪初到 17 世纪末,探险时代延续了近三百年,其商业或经济成果主要包括:大批“特许公司”的组建,它们为探险和航海提供资金和组织保证;推动了造船和航海技术的提高,这是探险和航海事业的物质和知识保障;大批未知领域(包括大陆和岛屿)的发现,为以后资本的活动提供了无限广阔的空间,等。

从西欧出发探索世界,走向全球的旅程包括了三个方向,并且每一个方向的行程都不是一步到位的。向西,第一步是葡萄牙人对西非沿岸的马德拉、加那利和佛得角三大群岛的发现、占领和殖民,这个过程完成于 15 世纪初至中叶;第二步是西班牙人对美洲的发现和殖民,以 1496 年在圣多明戈建立第一个西属美洲殖民地作为标志;第三步则是西班牙以墨西哥为基地征服菲律宾群岛,完成于 1564 年至 1637 年。向东,主要表现为葡萄牙人在印度建立其商业和移民据点,以 1502 年和 1510 年占领卡利库特和果阿为标志。向南,第一步是 1526 年葡萄牙人发现新几内亚;第二步是 1605 年荷兰人詹森(Jansen)发现澳大利亚东北角;第三步是 1788 年英国把澳大利亚作为犯民流放地。

经过近三百年的地理大发现和殖民活动,一个新的全球性经济体系已经形成。这一体系以横跨大西洋的大三角贸易^①和横跨太平洋的马尼拉大帆船贸易^②为核心内容,主要通过全球贸易活动促进欧洲国家财富的增加,为工业革命的启动奠定经济基础。同时,伴随全球性经济体系的形成,一个全球性跨文化传播体系也逐渐出现,物种、技术、宗教和其他文化因素超越了大西洋和太平洋,在各大洲之间广泛交流,对各种文明产生迥然不同的影响,也将各种文明以前所未有的紧密方式联系在一起。需要说明的是,虽然这段时期欧洲主要国家已经形成了以威斯特伐利亚

① 大三角贸易所组成的三条路线分别是:从欧洲运至非洲的甜酒、枪支、锅壶罐等,自非洲西岸运至中南美洲作为劳动力的黑奴,自中南美洲运至欧洲的糖、烟草、咖啡、棉花、兰姆酒等热带作物。

② 马尼拉大帆船贸易东起墨西哥西岸的阿卡普尔科,西至菲律宾的马尼拉,其使用的大帆船是西班牙人雇佣中国的工匠在马尼拉建造的,载重 300 吨左右,是当时世界上最先进的船只。大帆船贸易自 1565 年开始,每两年往返一次,实际上就是用美洲的金银换取亚洲尤其是中国的生丝与丝绸。

条约为基础的国际关系格局,国际政治关系开始变得重要起来,但一个全球性的国际关系体系却尚未出现。

2. 全球化的殖民时代。如果说全球化的探险时代主要形成一种“全球”观念,那么全球化的殖民时代的任务就是建立实际的全球联系并形成初步网络。科技革命、工业革命和资本主义政治体系为全球化进程注入强大的动力,大大加快了全球化进程。

蒸汽机帮助欧洲人从使用有机能源(畜力)转向无机能源(煤炭),动力变得更强大与便捷,以蒸汽机的发明为标志的科技革命为全球化的进展提供科技动力。工业革命前所未有地改变了传统社会经济结构,使早已存在的“原工业化”发展为以蒸汽机为主要动力的“机器大工业”,增加和提升了资本主义“核心地区”的实力和辐射力,为全球化进展提供经济动力。

工业革命后,西方列强仗着“坚船利炮”扬威于七大洲四大洋,以之前建立的沿海商站为据点逐步向各大陆的内陆推进,以至最终完全占领并统治新、旧大陆,建立起空前庞大的殖民地。而为了达到最大限度利用殖民地的目的,西方国家千方百计地建立起对殖民地的有效统治,使其成为西方工业国家原料的供应者以及接受西方工业品的市场。正如马克思所言,大工业“首次开创了世界历史,因为它使每一个文明国家以及这些国家中的每一个人的需要的满足都依赖于整个世界,因为它消灭了以往自然形成的各国孤立状态”。一个由西方(特别是英国)主导的、受西方殖民体系和机器工业支撑的世界市场最终得以形成,这是资本所推动的全球化事业的决定性步骤。

近代以前,全球没有形成统一的国际关系体系,而仅仅存在地区体系^①。近代国际关系逐步形成的过程就是西欧地区的国际体系借助资本主义的政治经济优势逐步扩展到全球的过程。19世纪拿破仑帝国崩溃后,以英国、俄国、奥地利、普鲁士为首的战胜国在维也纳签订《维也纳会议最后议定书》,构建所谓的维也纳体系。它以均势原则、正统主义和补偿原则等为指导,为欧洲建立起多级的政治均势,维护欧洲近百年的和平,促使欧洲各国集中精力向海外扩张,更多的亚非拉国家从属于宗主国。维也纳体系是全球化时代的第一个世界性政治体系,为全球化发展提供不竭的政治动力。

^① 18世纪初全球存在三个较大的地区体系,即东亚地区以中国清朝为中心的朝贡体系,西亚东欧北非地区以奥斯曼帝国为中心的藩属体系,西欧地区均势格局的威斯特伐利亚体系。经过两次鸦片战争和克里木战争,西欧体系逐步摧毁了朝贡体系和藩属体系。

3. 全球化的帝国时代。全球化的帝国时代的起点是第二次科技革命,其表现为世界主要资本国家开始由传统的农业社会向现代工业社会的全球性的大转变的现代化进程,它使工业主义渗透到经济、政治、文化、思想各个领域,引起深刻的相应变化(罗荣渠,1993)。

与殖民时代相比,帝国时代的全球化无论是在广度还是在深度上都有新进展。首先,以钢和电的发明为标志的第二次科技革命极大提高了资本的生产力,尤其是发电机和电动机的发明,使工业生产力获得迅猛的发展;其次,美国在汽车制造中采用的福特(Ford)式“流水线”生产标志着生产方式的巨大变革,标准化、规模生产和“科学管理”开始盛行;第三,汽车和飞机的发明以及推广使用,广泛影响生产和生活方式的变革;第四,1901年和1902年无线电和传真的发明标志着通讯革命的发生,实现信息的瞬间传递;第五,“垄断”的产生和发展标志着生产和经营组织形式的变革,一方面结束了以往小型企业的竞争时代,另一方面也开辟了大企业主导国内外经济的新局面,资本输出及由此带动的资本生产方式的转移越来越重要,在此基础上形成所谓的“国际经济”。

第一次世界大战后,在法国巴黎凡尔赛宫英美法意日等主要战胜国与德国签订《协约国和参战各国对德和约》,即《凡尔赛条约》。标志着此前局限于欧洲范围维也纳体系逐步扩展为全球性的凡尔赛-华盛顿体系。该体系虽然只是对欧洲国际秩序的重新安排,但由于战胜国对德国在非洲、亚太等地的殖民地实行了“委托统治”指导,因而这一体系所覆盖的范围已经超越欧洲,涉及非、亚大陆。而之后形成于1921—1922年,由《四国条约》、《五国海军条约》和《九国公约》等建立起来的华盛顿体系是凡尔赛体系的补充发展,重点对一战后亚太地区做出政治安排。这个体系直接安排的是欧洲、近东、远东、太平洋地区的国际秩序,实质上安排的是覆盖全球的世界秩序,是人类历史上第一个全球范围的国际关系体系。与该体系对应的国际联盟是“世界上第一个政治性的国际组织,它反映了20世纪世界已发展成为一个息息相关的整体的现实”(吴于廑,齐世荣,1994)。

4. 全球化的网络时代。20世纪50年代以来,交通和通讯技术的发展大大降低了有形商品和生产要素在世界范围内流动的障碍和成本,而信息技术的革命则在更大程度上便利了无形商品和要素的流动,这种流动加深了各国经济的国际化,促进世界贸易的发展,加强各国经济的相互依赖,也加速世界全球化的发展。

首先,二战后政治、经济和军事最强大的新兴美国取代英国成为全球化的新中心,通过“北约”,美国把英国和西欧传统核心地区与之捆绑在一起,形成并奉行“全

球主义”，极大增强了全球化中心的力量。其次，跨国公司依靠竞争优势进行跨越国界、跨地区界限的生产和经营，实施全球范围内最佳的资源配置和生产要素的组合，从而成为生产全球化的主角。特别是20世纪80年代以来，跨国公司通过控制全球价值链，将生产过程中的研究开发、生产制造、市场营销加以分解，将直接生产环节放置到全球化生产中，直接掌握价值增殖高的研发和营销服务环节，进一步促进全球产业转移和全球生产网络的形成。第三，二战后成立的联合国以及与之相联系的大批附属机构是有史以来最具普遍性的国际体系，并通过“大国否决权”、“布雷顿森林体系”等被置于美国直接或间接控制之下。最后，互联网取得了电脑相互沟通的技术突破，“这种技术使我们的意思延伸，成为一种普世一体的环境”，在网络时代，全球化无论在内容和形式上，还是在广度和深度上，都取得了空前进展。^①

（二）全球化背景下的国家角色的变化与国家治理的兴起

全球化进程既使国家间的经济、政治关系发生深刻的变化，同时也促进了民族国家政治文明和社会进步，推动国家管理向国家治理转变。正如郁建兴教授所言，治理(Governance)与全球化出现在同一时代并非偶然，“治理的兴起，既是对政府权威和国家统治的话语性、制度性的反对，也是对市场失灵和国家失败的反思和替代”。^②然而，如果一味崇拜市场和公民社会网络，让国家在治理体系中“缺席”，新的治理体系也不会带来良好的治理状况。因此，全球化时代的国家需要治理，它自己也需要在治理中担当重要角色。民族国家将依然是国际交往活动的中轴和基石，而全球化所带来的一切变化也只不过是传统主权界限边缘的模糊和被侵蚀。

全球化浪潮裹挟着自由主义、多元民主和公民社会等资本主义的意识形态直接冲击着民族国家的地位。民族国家最主要特征是国家既是最高的权力架构，又是最高的认同单位(即所谓的民族或国家认同)和固定的疆域。现代的民主制度、社会福利制度都是在民族国家的范围内形成的。全球化进程不仅是规则 and 制度的建设，同时还包括了价值观念普世主义的思维方式，从而使“自由人民的公共理性”试图逐渐替代“民族社会的公共理性”。同时，在全球化中，全球性的公民社会发展和对公民身份的认知变化，也促进了公民社会甚或全球公民社会的发展。全球化引起的诸多问题及民族国家处理这些问题的能力式微，迫使(民主)政治必须向国

^① 马歇尔·麦克卢汉. 理解媒介：论人的延伸[M]. 何道宽译. 北京：商务印书馆，2000.

^② 郁建兴. 治理与国家建构的张力[J]. 马克思主义与现实，2008(1).

家层次以上(跨国政治)及国家层次以下(基层民主、公民社会的各种社会团体)发展。可以说,当民族国家还兴盛时,公民社会的范围与国家的范围是一致的。然而全球化浪潮使民族国家式微后,公民社会一方面向下分解于各种小社团中,一方面向上形成跨国公民社会(各种跨国非政府组织)。公民在各层级的参与行为大幅度增加,从另一个角度形成了对民族国家和传统政府概念的挤压。

全球化引发了一场新的有关全球化与国家关系、尤其是全球化进程中的国家地位的讨论,提出两种截然相反的观点。第一种观点认为,在全球化时代,主权国家的能力受到了削弱,对于许多国际和国内问题,国家已经难以独立自主地解决,于是国家将变成国际市场行为体中的一员,全球化甚至已经影响了国家的主权与边界。持这类观点的学者普遍相信国家以一个政策的获取者的身份来回应或调节政治现实,而不是占支配地位的政策制定者。另一种相反的观点是,国家的权力和权威并没有也不应该消失;相反,国家对于全球化进程具有重要作用。社会获取全球化利益的能力取决于公共产品的质量,例如产权、法律体系、教育等,而这些公共产品都是由国家提供的。资本全球化是在国家的支持下进行的,国家和资本并不是两个独立的领域。全球化反而凸显了国家的重要性,国家的传统职能(如国家安全)正在与经济发展、社会基础设施建设、政治稳定的维持、科学文化的发展以及民族利益的保护紧密相连。

但是,两种观点的持有者都认为国家已经不是以前的民族国家,同时也不再是国际政治经济体系和国内公共事务中的唯一行为主体。在诸多研究者中,杰索普(Jessop)对国家地位的分析更具有综合性。他将全球化作为一种“语境”,从民族国家的内在机理出发探讨全球化时代的国家角色问题。认为,在后福特主义和全球化语境中,“国家管理者、经济和其他社会力量正在试图将凯恩斯主义充分就业国家转变为一个熊彼特主义竞争国家,它试图重新塑造国家行为,并试图发展新的统治和治理形式来致力于解决国家和市场中新出现的问题”。^①虽然民族国家的传统地位不断受到挑战,但这些挑战却又为民族国家自身去调解不断增多的重要的超国家和次国家行动拓展了空间。随着凯恩斯主义福利民族国家边界的后退,民族国家其他方面的边界正在推进,其他的政治形式正变得越来越重要,民族国家不是正在消亡,而是正在被重新想象、重新设计、重新调整以回应挑战。在全球化

^① 陈红桂,刘洪寅.策略关系与资本主义国家:鲍勃·雅索普的理论主题、核心思想与趋势[J].南京航空航天大学学报(社会科学版),2010(2).

的冲击下,国家不会消亡,但是它需要被重新建构。全球化结束了世界各国独立自主、互不相干的发展历程,使彼此处于相互联系和相互竞争之中,各国竞争正在从资源禀赋的比较优势竞争转向国家治理和政策绩效的竞争。从1989年世界银行首次使用“治理危机”一词并于1992年起将年度报告称为《治理与发展》后,“治理”便成为国际社会科学中最重要的术语之一,成为多学科领域中的最新研究领域。1995年世界银行报告又首次提出有效的政府政策与合理资源配置的密切关系,并在1997年报告中正式提出“国家治理”的理念,认为国家治理对于提高本国的国际竞争力具有重要意义。

随着全球化进程的日益深入和国际政治格局的调整,治理问题正在日益引起国际社会的关注,这是人类政治生活正在发生的重大变革,其中最引人注目的变化就是人类政治过程的重心正在从统治(Government)走向治理。与以往的发展理念和政策相比,国家治理提供了一个更加宽广和综合的分析视角。它不再将政府与市场看作是两种非此及彼、相互替代的协调机制,而是更加强调二者的相互增进与互惠共生的关系,即市场的有效运行需要一个有能力的政府的培育和扶持,而市场的繁荣同样有助于转变政府职能,提高政府的治理绩效。在政府与市场之外,国家治理还引入维系公共秩序与促进发展的第三个重要维度“公民社会”。公民社会所提供的公共物品和服务可以同时缓解市场失灵与政府失灵,公民社会所孕育的社会资本则可以发挥增进信任、消弭利益分歧的社会黏合剂的功能。

(三) 国家治理模式的演变

在长期的历史演化过程中,政府、市场与公民社会各自占有的地位,发挥作用的范围以及相互结合的方式都随着环境的变化而不断进行调整,从而使国家治理模式呈现出动态演化与形态多样性的特征。人类在社会经济交往中就已经自发演化出一些非正式和内在的制度安排来协调经济交易与社会生活。这些制度安排可以看作是各种经济交易治理机制以及民间组织、关系网络、社会资本的原初形态。从这个意义上讲,市场和社会先于政府。然而,政府一旦产生就具有了自身的利益属性,并由于其所垄断的合法暴力潜能而获得了巨大的行动自主性,从而成为一个高踞市场和社会之上的强有力的公共治理主体并迅速得以膨胀,以至于会产生国家吞没社会的现象,从而阻碍社会经济的发展。这种状况在近代欧洲的专制主义国家中表现得十分突出。

但是随着市场经济的发展,特别是市民阶层、公民社会兴起之后,国家治理模式的整体博弈格局发生了改变。一方面由于市场和公民社会的自组织治理能力增