

# 全球化的政治挑战及其分析

蔡 拓

**【内容提要】**全球化的政治挑战是更为深刻与严峻的挑战,它集中表现为三大问题。首先,如何定位国家,这不仅涉及主权的限度与行使方式,更关涉民族国家历史地位的理性审视;其次,如何对待日益增多且作用强化的国际机制;再次,如何处理经济效益与社会公正的关系。任何国家都必须对上述挑战作出回应,尤其是广大发展中国家,更深切感受到这些挑战的巨大压力。

**【关键词】**全球化;政治挑战;国家定位;国际机制

**【作者简介】**蔡拓,1947年生,南开大学全球问题研究所所长、教授(天津 邮编:300071)

**【中图分类号】**F113**【文献标识码】**A**【文章编号】**1006-9550(2001)12-0036-06

全球化挑战是当代人类最为关注的问题之一。挑战是全面的,但核心无疑是政治挑战。严肃而理性地探究全球化的政治挑战,是全球化研究必须面对的课题。

## 如何定位国家

全球化挑战中首要且最尖锐的挑战是国家的再定位,这不仅涉及主权的限度与行使方式,更重要的是关涉民族国家历史地位的理性审视。

全球化挑战民族国家及其主权是一个基本事实,它表现为伴随全球化进程,经济、政治、文化诸领域的主权权威受到不同程度的侵蚀与削弱。经济上,国家制定经济政策与目标,调控经济资源与信息,管理经济活动与行为的能力受到国际经济组织、跨国公司的有力制约,从而很难一厢情愿地按既定的战略发展民族经济。全球市场、全球贸易、全球金融、全球经济活动规则已成为一种客观的强制性力量,迫使国家经济主权作出调适。政治上,国家的独立自主、安全和领土完整存在着来自国际社会强行干预的危险。一种人们甚感困惑、不安同时又不得不承认有其合理性的新的国际权力体系与机制正在形成,从而增强了国际干涉的力度,直接挑战传统的政治主权;文化上,各

国的文化传统、伦理价值、意识形态、风俗习惯处于高度的相关和互动之中,自主进行文化选择与文化建设的文化主权受到难以言明的来自各个方面的制约与影响。在信息技术、尤其是因特网被广泛应用后,传统的文化自主与文化控制更难实现。而西方则凭借自身的技术与文化优势,自觉或不自觉地推行西方的价值观念、理论、生活方式,导致西方中心主义的文化霸权。

对于这种挑战的最直接反应体现于主权性质、功能、作用的再思考。按照传统的主权观,主权是绝对的,不能分割,不可共享,表现出排他性、自主性、封闭性。对内,它表现合法政府的最高统治权;对外,它表现一国独立处理内外事务的自主权,任何国家和国际组织都无权干涉。显然,现实中的国家主权已很难全面满足上述原则。对此,人们作出了不同的分析,提出了不同的见解。

一种意见认为,主权的基本价值与全球化所追求的同一体价值相悖,与正在得到广泛认同的人权的普遍性价值相悖。因此,“主权再也不像过去一样是无可争辩的基本价值。”“国家的地位已降为旁观者,就像一名‘法庭书记员’,他只记录在其

贝特兰·巴蒂:《全球化与开放社会》,转自王列、杨雪冬:《全球化与世界》,中央编译出版社,1998年版,第18页。

他地方所作出的决定,而无权作任何决定。”人权“已实现了从社会到社会的超越,它不考虑国界,在一些有意义的方面破坏了国家的分离和独立”。如果把这些理论阐述简化,那就是认为在全球化时代,主权的削弱乃至过时是历史的宿命,人权高于主权也是历史的必然。

另一种意见则恰恰相反,认为“国际化与其说削弱经济性国家主权,还不如说是加强了各国政府的责任,即在充分理解本国经济政策的国际影响的基础上,采取适当手段,有效地行使经济国家主权”。“在全球化进程中,民族国家的作用不是更小而是更大了,不是在阻滞发展而是推动进步”,因此讲国家无能,完全是一种政治设计。至于跨国公司,远不能取代国家,“政府,无论是东道国的还是母国的,都在继续扮演着一个决定性的——也许是荒谬的——和日益重要的角色。”“那种不受民族国家政治束缚、遨游于国界日益消失的世界市场中的全球公司,仍然只是一种神话。正是国家赋予了跨国公司特许权,为它们培育了得以蓬勃发展的运行环境。在世界大多数最主要的跨国公司所处的母国中,政府仍然具有税收和管理权,并且有权影响商业活动。”

上述两种意见都难以令人信服。主权过时论无疑夸大了主权被侵蚀、削弱的事实。人权高于主权论,不仅在理论上极为偏颇,更重要的是带有强烈的政治色彩,从而为干涉他国提供了理论依据。但是,认为当代国家主权非但未弱化反而强化,民族国家的作用不是更小而是更大的观点同样非常片面,甚至有强词夺理之嫌。它没有看到,国家调整政府职能,试图控制诸多跨国行为冲击本身,就是主权受到挑战的反映。换言之,在现象上各国对全球化作出了强化权力与管理的回应,但本质上这种回应恰恰表明主权的原有内涵正在被修正,主权权威也不得不作出调适。

我们认为,在审视全球化背景下的国家主权时应立足于两个基本点:其一,主权并未过时,它至今仍是并且在相当长时期内恐怕也是人类政治生活的基本政治价值与规范,离开主权和主权国家很难想像如何维护正常的国内秩序与国际关系;其二,主权确实受到了冲击,这既表现为某些领域主权的权威受到削弱,还表现为在不少领域(特别是涉及全球性问题领域)主权的行使已突破独占性而具有共享性。因此,主权内涵、功能、行使方式的调适是难以回避的历史课题。前联合国秘书长加利认为:“我们时代的一个重大而明确的要求,是重新思考主权问题——并非要削弱它的本质,它对国际关系与国际合作仍然至关重要,而是承认它或许可以采取不止一种形态和发挥不止一种功能”。美国学者霍夫曼也指出:正在逐步侵蚀和超越国家主权的国际机制“并不意味着国家主权的转移,而是主张国家主权的‘国际汇合’;不是要求单方面的责任和行动,而是强调国际的共同责任和行动”。这些见解或许对人们重新定位国家主权有一定的启发意义。

基于此,我们可以得出的初步意见是:首先,主权的基本价

值并未从根本上动摇,所以,无论在国内政治还是国际关系中,坚持主权原则和捍卫国家主权都具有非常重要的意义,也是合理的要求,合法的权利。任何否认主权基本价值与原则的言论和行为都是错误的,甚至是别有用心。其次,全球化时代显现了主权的历史性与相对性,它们不仅是现实的,而且是合理的。因此,要求人们以开放的眼光审视传统的、绝对化的主权观。再次,在不改变主权本质的前提下,探讨新形势下主权行使的方式是非常有意义的,否则就无法摆脱现实的主权困境。在这方面,“主权的自动限制论”和“主权共享论”值得关注。前者意在区分主权利益与国家利益,当两者不尽一致时,要自动限制主权权力与利益,以维护国家最高利益。后者意在强调各国同时让渡出某些权力以实现关涉人类共同利益的全球性问题的管理。

全球化对国家更深层次的挑战在于国家的历史使命是否终结。显然,相对主权内涵、功能与行使方式而言,这一挑战更带根本性,从而也更具理论深度。

众所周知,国家是个历史的范畴,其形成和发展有着悠久的历史,并呈现出多种形态与样式。然而一个毋庸置疑的事实是,为当代人所认同、熟悉的国家仅仅是近代的民族国家。无论在结构、制度、功能、作用等客观向度,还是在人们表现出的情感、认同、服从等主观向度上,民族国家都是国家演进史中的最高阶段。民族国家是现代化的伴生物,并且是标示现代性的最主要尺度。从某种意义上讲,人类现代化的历史,就是市场经济、工业化和民族国家不断发展的历史。而其中,国家始终扮演着不可动摇的社会生活的组织者、领导者的角色,成为人们获得物质利益、政治秩序和生活意义的基本来源与保障。因此,现代化所凸显的国家是无所不能的、神圣的国家。

全球化无疑开始打破国家的神话。其表现是:其一,如前文所说,国家主权被侵蚀、削弱,国家难以像以往一样全面组织、领导、控制社会生活;其二,出现了新的政治单元与行为体,如国际组织(包括非政府组织)、跨国公司、特殊的政治力量(民族主义、恐怖主义集团)。这些非国家行为体正在试图侵入国家管理的传统领域,分享相应的领导权、管理权,从而构成对国家的主体性侵犯。从长远看,这种侵蚀“可能对主权国家的存

阿兰·伯努瓦:《面向全球化》,转自王列、杨雪冬:《全球化与世界》,中央编译出版社,1998年版,第17~18页。

[美]亨金:《权利的时代》,知识出版社,1997年版,第35页。

[日]正村公宏:《国际化并不制约国家主权》,载[日]《东洋经济》,1988年5月20日,转自刘杰:《经济全球化时代的国家主权》,长征出版社,2001年版,第17页。

琳达·韦斯:《全球化与国家无能的神话》,转自王列、杨雪冬:《全球化与世界》,中央编译出版社,1998年版,第93页。

[英]克里斯·哈曼:《全球化——一种新正统观念的批判》,同上,第178页。

[美]威廉姆·凯勒、[加]路易斯·波利:《处于绝境的全球化》,同上,第197页。

[埃及]布特罗斯·加利:《加强联合国》,载[美]《外交》季刊,1992年第1期。

Stanley Hoffman:“The Game Rule”,Ethics and International Affairs,1987,p.41,转自刘杰:《经济全球化时代的国家主权》,第105页。

参见周纪荣:《冷战后联合国与国家主权的新格局》,转自袁士楦:《联合国机制与改革》,北京语言学院出版社,1995年版。

在价值本身构成挑战,而使主权失去国家主体的依托”。其三,人们对国家的认同与效忠有所质疑,超国家的人类共同利益和全球意识认同,非国家的社群、种族、性别认同,从两个方面扩散着对国家神圣地位的怀疑。这种心理和文化的影响虽是隐性的、潜在的,但作用不可低估。

鉴于此,在从学理角度重新定位全球化时代的国家时,就要求我们注意到这种新变化,否则,其结论就会有片面性。现在看来,在如何定位国家的问题上,下述观点是适宜的。

首先,国家的历史使命远未结束,它至今仍是社会资源与价值的主要分配者、社会生产与生活的主要管理者、社会秩序的主要保障者。换言之,国家仍旧是最基本的政治单元。同时,从国际事务上说,国家也是国际关系的主角和最基本的行为体。因此,正如保罗·肯尼迪所说:“即使国家的自治和作用由于超国家的趋势而减弱,也没有出现一种足够的东西来取代它,并成为答复全球变化的关键单位。”如果再考虑到国家与现代化的内在联系,以及广大发展中国家的国家主义情绪,那么,在现代化的历史任务尚未完成,国家及其主权在维护发展中国家的正当权益方面尚有特殊作用的历史阶段,奢谈国家过时,急于超越国家,不仅是不明智的,而且是有害的。所以,全球化绝不是让人们摆脱和抛弃国家,而是更恰当地发挥国家的作用。

其次,国家在人类社会生活中的绝对主宰地位的确受到挑战,其自主性、自助性、自足性均在不同程度上被弱化。人们必须突破对国家的传统认知,接纳多元行为体在人类社会生活中的作用。换言之,在认同国家主导作用的同时,对于全球共同体、地方共同体、诸多非政府组织与社群在规范、组织人们社会生活方面应有更开放的视野,抱更积极的态度。人们完全可以既是国家的公民,又是更多行为体的成员,并同时履行自己在不同行为体中的义务与责任,享有在不同政治单元中的权利。这种国家主导下的多元政治单元或行为体并存的局面,恐怕是21世纪人类社会生活的基本结构与图景。

再次,在审视国家的历史地位与历史命运时,要始终坚持理论的彻底性与实践的阶段性、策略性两个维度,并努力处理好两者之间的关系。坚持理论的彻底性,就意味着要真正懂得国家及其主权都是历史的范畴,有其产生、发展、消亡的演变过程。因此,关于国家的作用、功能、行使权力和管理社会的方式从来都不是凝固不变的,必然会随着时代和社会生活的变迁而调整。基于此,对全球化挑战国家就不会有任何不解甚至抵触,对全球化时代国家的走势就会更理性地把握与认同。著名哲学家拉兹洛从系统哲学的角度指出:“在历史上的所有时期,社会都倾向于在更高层次的系统中会聚,而在目前这个时期,这种发展趋势已促使社会大大超过了单个民族国家的组织层次了”。他的意思是,从社会结构的组织层次上讲,国家的单一性、绝对性已被突破。如果无视这一事实,仍然坚持:“国家已经满足了人类组织和秩序的至高要求,再建立超出国家体制

以外的任何等级权力结构将是代价深重的,归根结底是违背自然的”这种国家中心主义的观点,恐怕就很难说是理性的、客观的。坚持实践的阶段性、策略性是指,在从客观上保持对国家当代走势清醒认识的前提下,要切实看到国家演变的复杂性与过程性,区分不同情况和不同阶段,在改善和更好发挥国家作用的基础上,平稳地进行国家功能、结构、行使权力方式的调适与变革。显然,只有理论上彻底,才能高瞻远瞩,顺应历史发展趋势;只有实践上慎重,讲究方法与策略,才能克服盲动,有效地推动社会进步。如果说20世纪是国家独立展示其历史作用的最辉煌时期,那么,21世纪的国家将告别一枝独秀的时代而与其他行为体分享权力、责任,并在这一进程中发挥不可替代的作用。对于这个过程的漫长性和复杂性,我们必须有十分清醒的认识。

## 如何对待国际机制

全球化进程中的第二个挑战是如何对待日益增多且作用强化的国际机制。

当代国际机制作用的强化是不争的事实。

首先,国际机制涉及领域扩大,数量增多。谈到国际机制,人们最为熟悉的是关于国际生产、贸易、金融领域的经济机制,与政治、安全相关的联合国机制(主要指安理会机制)、裁军与军控机制等。但是今天已出现环境机制、国际干预机制、反毒品机制、反恐怖主义机制、防治艾滋病等新机制。可以说,在应对当代重大全球问题方面几乎都建立了相应的国际机制。

其次,国际机制规范、整合国际事务的力度加大,强制性提高。比如联合国机制,冷战后频频介入国际政治与安全事务,在维护和平、处理国际危机、平息地区与民族冲突等方面发挥着任何国家都不能忽视的作用。机制的强制性更是显而易见,世界贸易组织对违反贸易规则的行为有惩治权,对贸易纠纷有仲裁权;国际货币基金组织提供贷款往往以贷款国实行国内改革为条件;国际原子能机构声称,对违反核使用协定者,可以不经该国政府的同意对其核设施进行检查;至于颇有争议的国际干预机制更是涉及主权与领土完整等事宜。

再次,各国对国际机制的认同度逐渐提高。尽管各国在国际社会中的地位、作用颇有差异,因而从国际机制中受益的程度不尽相同,但总的来讲,各国都日益认识到国际机制的规范、整合作用乃历史大趋势,它毕竟优于霸权体制,所以在对国际

参见刘杰:《经济全球化时代的国家主权》,第23页。

[英]保罗·肯尼迪:《为21世纪作准备》,新华出版社,1994年版,第127页。

参见蔡拓:《全球主义与国家主义》,载《中国社会科学》,2000年第3期。

[美]拉兹洛:《决定命运的选择》,三联出版社,1997年版,第135页。

王正凌:《国际政治秩序与国际关系理论》,《中国社会科学》,1997年2~5月,春夏季卷。

机制持审慎态度的同时,大多表示认同。即便是对现行国际机制的不公正和西方主导倾向进行严厉批评的发展中国家,也不是要否定、排斥国际机制本身,而是试图使国际机制更合理、更公正。那么,面对日益强化的国际机制,当代人类应作出怎样的回应与选择呢?要回答这一问题,必然涉及对国际机制的内涵、价值定位、历史局限及发展趋势的清醒认识。

国际机制是与全球化、相互依存紧密相关的流行概念之一,从这个意义上说,它的特定内涵也是 20 世纪 70、80 年代后才被赋予的。国际机制的较为权威的界定是:“一系列隐含的或明确的原则、规范、规则和决策程序的组合,围绕着这一组合,行为者的期望在特定国际关系领域内相互融合”。“我们把对相互依赖关系产生影响的一系列具有控制性的安排称为国际制度”,这些控制性安排包括“活动的程序、规则或组织制度”。现今所存在的各种对国际机制的理解大都延续了上述界定的基本精神与内涵。由此,我们认为,国际机制是指国际共同体为稳定国际秩序、促进共同发展、规范国际行为而建立的一系列有约束性的制度性安排与交往规则。具体而言,它包括原则、规范、规则、程序及组织制度。这之中,原则、规范比较抽象,一般是思想、价值的反映,因而往往成为国际机制的指导思想和价值基点。规则多指行为体之间达成的具体条约、协定。程序是国际机制的实际运作规则,它是一门专门的学问,程序恰当与否会在一定程度上左右国际机制的命运。组织制度是国际机制的组织安排,它主要体现为国际组织的建立与作用。现在看来,对于上述要素惟一有争议的就是,国际组织能否列入国际机制。反对的意见认为机制(制度)是社会价值的表达或社会的游戏规则,而组织是实体、游戏者,两者本不是一回事。尽管如此,这种意见同时指出,组织是由制度界定的,或国际组织是国际机制安排的结果。主流的意见则认为,国际机制必然以相应的国际组织为载体、依托,否则就很难实施国际机制。显然,从全球化涉及的国际机制而言,离开国际组织地位、作用的审视是不能想象的。换言之,探究国际机制的挑战,必然包括对国际规则、程序与组织的全面审视。

国际机制论的基本假设是制度安排可以影响国际关系行为体的行为,促进合作。

在它看来,首先,国家固然是理性自私的,类似于经济人,力图以最可能低的成本来获得最大的效益。但由于信息的不完备,国家的真实行为往往偏离希望的理性预期,所以,若想真正获得更大效益,恰恰需要通过制度的安排予以保障。

其次,日益加强的相互依赖内含着对权力要求的制约,权力的替代功能也受到更多限制。换言之,相互依赖在给各行为体带来可能利益的同时,也凸现了资源的比较优势,要求付出必要的成本,只想获取不想付出,单凭大国权力处理国际关系已不够现实。当代,任何国家追求权力最大化的企图都会受阻,理智的选择是通过制度安排,减少交易成本,实现既定结构内利益均沾。由此可见,国际机制论不是否定追求权力,而是

否定追求无节制的权力;不是否定追求更多利益,而是否定追求不切实际的最大化利益;不是要完全抛弃国家,而是要抛弃原子式的国家中心主义,在国际机制框架中规范国家的行为。

国际机制的理论与实践取向均体现出其价值的合理性,这种合理性的主要点是:

其一,国际机制的合作理念。讲国际机制必然讲国际合作,事实上前者是为后者服务的,即通过机制进行合作,从而使合作各方均有所收益。从对抗转向合作,是当代国际社会的一大趋势,它的客观前提就是世界的相互依存和全球性问题的兴起。在一个相互依存的世界试图通过损害他国而独占权力与利益已愈来愈不可能。只有合作,求得双赢、多赢,才是理性的选择。国际机制的价值基点之一恰恰是对相互依存和合作的认同。

其二,国际机制的法理主义理念。国际机制中的法理主义是法制观念在国际社会的延伸,它主张将国际秩序建构在法制基础上,由国际社会共同制定原则、规章和标准来规范国际关系,处理国际事务,协调利益分配。国际机制的法理主义并不是简单地确立国际法的权威,因为正式的国际法毕竟还是有限的,而是强调国家行为和国际关系要受到共同认同的一系列规章、准则、程序的约束,倡导机制规范下的共同行动与共同责任。以制度和法律规范的权威取代大国霸权,这无疑有其进步意义。

其三,国际机制的理智主义的国家观。如前所述,国际机制的历史性前提是相互依存和全球性问题的兴起,而其学术背景是要超越现实主义和理想主义。现实主义把单个国家的利益、权力绝对化,而理想主义把国际法、国际组织的作用理想化,寄希望于一个超国家的国际共同体。国际机制的理智主义国家观则提出国家行为体与非国家行为体并存互补、共同发挥作用,以协调国际事务与国际关系的主张。这种主张之所以是理智的,就在于它承认国家仍是国际社会的基本主体,追求国家利益是合理的,国家主权并未过时。与此同时,它又指出非国家行为体作用加强的趋势不可逆转,强调对国家权力与利益限制的必要性,以及国际规则对国家行为的规范作用。换言之,国际机制的理智主义国家观兼顾了国家的现实作用与未来走势、国家的独特地位与超国家行为体的崛起与认同。显然,正是这种理智主义的国家观使国际机制赢得了广泛的认同。

在明确国际机制基本价值的同时,我们也应充分认识国际机制的历史局限与实践中的弊端。

首先,国际机制有着浓重的历史遗迹,并植根于现实的国际力量对比,这内在地决定了其先天不足。国际机制的历史遗

[美]斯蒂芬·克拉斯诺:《国际机制》,康乃尔大学出版社,1983年版,参见屠启宁:《国家、市场与制度》,载《世界经济与政治》1999年第8期。

[美]罗伯特·基欧汉、约瑟夫·奈:《权力与相互依赖——转变中的世界政治》,中国人民公安大学出版社,1992年版,第5、22页。  
参见苏长和:《全球公共问题与国际合作:一种制度的分析》,上海人民出版社,2000年版,第61~95页。

迹表现为现行国际机制的不少内容并非今日之创造,而是历史之继承,国家机制的组织依托不少源于原有的国际组织。显然,冷战时期甚至更早期时期的国际机制规范与组织,有着无法抹去的大国主导和意识形态对抗的色彩,很难真正重视广大发展中国家的存在与意愿。同时,从某种意义上讲,现行的国际机制又是现实的国际力量对比的产物,要反映国际社会中强者的利益与要求。这一切,都无疑会影响到当代国际机制的广泛认同性与公平性。

其次,国际机制在实践中的最大问题莫过于大国安排规则。一个不争的事实是,当下主导国际关系的是一些综合国力领先的大国。这些大国凭借其实力,使制度安排有利于自身,从而客观上为本国在国际事务中赢得了更多的发言权,有效维护了自身利益。如联合国及世界三大经济组织的规则和体制都是大国安排,尤其是西方大国安排的结果,从而使大国合法地拥有更大权力。这样一来,小国、弱国,概而言之广大发展中国家当然会感到不满。于是就会与大国发生摩擦、纠纷,甚至对现行的国际机制予以抵制。

再次,国际机制的超国家倾向不仅在实践上会侵害主权,而且面临着合法性挑战。不言而喻,国际机制有着明显的超国家倾向,否则也就不称其为国际机制。这种超国家倾向虽然遭致传统国家主义的批评,但在一定限度内是合理的。然而一旦走向偏颇、甚至极端,就会威胁民族国家的合法权益,影响主权的正常行使,侵犯了国家主权原则。冷战后国际干预机制的实践就证明了这一点。事实上,像国际干预机制这类政治性极强的政治机制,从维护国际社会的稳定与共同安全角度看虽有一定的现实合理性,但合法性依据不足,至少与联合国宪章中尊重国家主权原则不符。这种内伤既限制其发挥作用,同时也可能为霸权主义者肆意滥用、曲解国际机制提供口实。

综上所述,不难得出如下结论:国际机制是全球化和相互依存时代处理国际事务与国际关系的必然选择,尽管它极不完善,而且存在着明显的大国主导和制度霸权的弊病,但它毕竟取代了大国霸权,适应了冷战后的形势,因此是现阶段无法超越的。现实中的国际机制还很难实现理想意义的全面公正与正义,所以我们只能遵循比较原则,从相对的意义肯定其合理性、进步性,并努力扶植其按照健康的方向发展。与此同时,对于大国安排制度、主导制度执行的倾向必须予以有理、有利、有节的抗争。为此,一方面国际社会需要进一步呼吁并强化国际道德对国际机制的约束作用,另一方面广大发展中国家应通过不断提高综合实力增强在制度安排中的发言权,推动国际机制朝着更公正、更合理的方向完善,以实现人类的持久和平与共同发展。

## 如何处理经济效益与社会公正的关系

全球化进程中的第三个挑战是如何处理竞争原则与协调

原则、市场机制与社会机制、效率与公正的关系。换言之,追求经济发展与经济效益能否同时兼顾社会公正。

从一定意义上说,全球化进程中的前两个挑战,更多的是对国家决策者和政治精英的挑战。套用一句国际关系理论中的术语,就是涉及“高级政治”的挑战。而全球化进程中的第三个挑战,则是涉及“低级政治”的挑战,即事关经济福利、社会公正领域的挑战,所以更容易为普通民众所感知,从而影响面更大,挑战也更现实。

当代的全球化在经济领域表现为生产要素的全球配置,以获取最大经济收益,因此,其本身就具有不断扩张、不断提高效率的内在属性。加上新自由主义的鼓吹和跨国公司的实践,于是,资本万能、竞争万能、效率至上就成为当代全球化的一种主流价值和政策导向,从而不仅使国际社会的不公正现象明显加剧,而且导致对福利制度与政策的全面清算。

先来看看贫富差距的问题。如1998年,全世界国民生产总值28.86万亿美元中,占世界人口17%的24个发达国家拥有79%,而占世界人口83%的发展中国家仅占21%。最贫困人口1960年占世界总收入约2.3%,而今天则为1.1%。发达国家与发展中国家人均GDP的差距从1983年的43倍扩大至目前的60多倍。在南北差距加大的同时,各国的贫富也更为悬殊。以美国为例,在肯尼迪时代,一位美国高级经理挣的工资是普通工人的44倍,今天一名海外经理的收入是美国普通工人的326倍。1995年80%的就业人员的小时工资比1973年减少11%,与此同时,人均经济效益却增加了30%。发展中国家也是如此,拉美的贫困人口从20世纪60年代的0.9亿增加到20世纪90年代的1.9亿,90年代的全地区人均收入下降到70年代初的水平。

面对残酷的市场与资本的竞争,工人们不仅被迫降低工资,而且时时受到失业的威胁。经合组织核心国家中的失业率经常保持在10%甚至更高,失业人数近2000万。仅德国1998年公布的失业人口就为500万,而真正的失业率大致为20%。美国的失业率虽较低,但它是以减少工时、降低工资为前提的,换言之,为了保持高就业率,强制工人分摊劳动岗位与劳动时间。与工人的地位有所下降相反,企业主的地位提高,要价更苛刻。不少发达国家迫于竞争压力,不得不推行更有利于企业主的政策,如降低对企业利润征收的平均税率,削减社会福利。1982~1997年间,德国社会福利体系不断削减,对企业利润征收的平均税率从1980年的33.69%下降至1996年的15%。与此同时,正在进行市场经济转型的国家,也大都对原有的福利、就业、医疗保障等政策进行了较大力度的变革,同样出现了失业、医疗与福利保障压力增大、社会分化与不稳定加剧等现象。

不言而喻,正是上述事实导致了全球范围内的反全球化运

参见[德]哈拉尔特·舒曼:《全球化——“资本的革命”》,载里斯本小组:《竞争的极限》,中央编译出版社,2000年版,第232~233页。

动。近两年来西雅图会议、世界经济论坛年会、世界银行和国际货币基金组织年会等均成为不满者发泄怨气、抗议资本和贸易自由的契机与场所。无论是会场内的批评,还是会场外的游行,都要求中止至少是节制经济全球化,以改变日益恶化的社会状况,遏制贫困化。

问题的症结在哪里?

首先,新自由主义所主导的经济全球化,无限夸大了竞争及其原则的作用与适用范围。毋庸讳言,市场经济的核心是通过竞争最有效地配置生产要素,以赢得最大利益,因此,竞争原则及围绕竞争所形成的一整套市场机制对经济的发展有至关重要的作用。但是历史证明,竞争的作用是有限的,过度的竞争只会带来过度的损害。竞争作用的限度在于,它只关注经济效益而无法解决社会发展的不公正、不平衡以及生态恶化等问题。正如里斯本小组的报告所说:“竞争信条的信徒们坚信,以竞争为基准的市场经济是对世界范围内经济与社会所面临的各种问题与挑战的惟一有效答案”,然而“竞争市场并不是一切。不能把它的逻辑强加到人与社会的所有范围”。

其次,全球化的经济主义和竞争主义导向,使人们片面地追求经济发展,而忽视了人类生活的人文内涵和精神追求。当人们的视野仅仅局限于经济及其物质生活水平提高时,势必会片面强调经济效率和效益,于是,社会公正、协调、团结等价值就会被贬低甚至遗忘,社会福利与保障方面的制度与政策就可能削弱甚至放弃。

再次,全球化的自由主义取向明显排斥国家和国际共同体对经济竞争行为的调控与干预作用。我们知道,市场是无情的,它不会怜悯贫困与无助者。竞争具有很多不确定因素,因而难以避免无序与混乱。所以,国家和国际共同体的合理干预和有效调控是完全必要的,否则社会生活的有序与公正就很难实现。

由此可见,全球化进程中凸显的经济效益与社会公正之关系问题,既源于经济逻辑本身,又是人们认识片面与政策失误的反映。这就要求我们思考和定位两者关系时注意如下几点:

第一,经济效率与社会公正的矛盾是客观而普遍的,不可能完全消除。经济理性与经济逻辑指向经济效率,这是其本质规定,无法改变。而社会公正则是人的内在追求,是人们的价值选择,反映了人的文化本质和人文意涵,也是不可更改的。虽然两者是矛盾的,但并不是绝对对立的,在保障人类正常生存方面,各自发挥着独特的作用。因此,不存在以一方取代另一方的问题,无论通过牺牲公正来求得效率,还是通过放弃效率来换取公正,都不可能成功,理性的选择只能是两者的协调。

第二,在市场经济的框架下,提高经济效率离不开竞争原则和一整套市场机制。换言之,只要人类的经济未超越市场经济阶段,竞争原则、精神和相应机制就具有历史的合理性,并且是推动经济发展的有力工具。但它仅仅是工具,而不是目的。其实,不仅竞争原则是工具,提高经济效率本身也是工具,都应

服务于促进人的健康生存与全面发展的目的。如果偏离了以人为本的目的,经济竞争就可能转化为社会仇视与对抗,提高经济效率的经济活动也会异化为缺乏人性与理智的增长癖。

第三,社会公正是人类永恒的追求与价值,它的实现有赖于各国政府和国际社会的积极作为。这里,积极作为是指要敢于对经济发展中的过度竞争与贫富差距给予有力节制,要敢于对竞争的无序性和自发性进行有效调控,以便使经济效率的追求保持在合理的限度内。同时,积极作为又指要善于保护竞争,改革缺乏激励人的创造性活动的传统社会福利与保障制度。总之,就当前和今后相当长一段时间而言,各国政府和国际社会共同体在应对全球化对社会公正的挑战时,既要注意坚决捍卫人类在解决社会公正方面已取得的成果,反对新自由主义对福利制度的全面清算,又要注意防止对竞争精神与机制的背弃,反对回到平均主义和“大锅饭”的老路。

第四,经济效率与社会公正的矛盾在当代已激化到十分严峻的地步,成为举世关注的政治性问题。“全球化提供了使竞争处于支配地位的可能性”,而这种支配地位不仅会导致社会冲突的失控,还可能以葬送民主为代价。因此,从政治的角度缓解矛盾,加强对竞争的节制与管理,具有非常急迫的意义。谁仅仅把经济效率与社会公正之关系问题视做一般的、常规的社会问题,忽略了其在全球化背景下的特殊性,谁就会贻误时机,铸成难以弥补的政治损失。

[收稿日期:2001-07-09]

[修回日期:2001-11-04]

[责任编辑:刘庆芳、邓永红]

里斯本小组:《竞争的极限》,第 137 页。  
里斯本小组:《竞争的极限》,第 8~9 页。  
里斯本小组:《竞争的极限》,第 135 页。