

全球化与中国政治发展

俞可平*

越来越多的人现在开始认识到，全球化首先是全球经济的一体化，是全球经济的高度互赖。但全球化决不仅仅是经济的全球化，由全球经济一体化所引起的政治和文化变革，使得人们完全可以说，全球化正在将人类带进一个全新的时代，即全球化的时代。如果我们不是简单地把全球化界定为政治、经济和文化的完全同质化，而把全球化过程视为本质上是一种充满矛盾的同质化趋向，或是一个充满矛盾的同质化过程：它包含有一体化的趋势，同是又含分裂化的倾向；既有单一化，又有多多样化；既是集中化，又是分散化；既是国际化，又是本土化。那么，我们就理由说，全球化不仅是一个经济的变迁过程，同时也是一个文化和政治的变迁过程。

全球化对政治生活的影响是不言而喻的，从国际政治的层面看，它正在改变传统的国家主权观念，走向一种新的全球治理秩序。经济全球化极大地改变了统治和治理的主体、结构、方式、过程和意义，对传统的民族国家、国家主权、政府体制和政治过程提出了严重的挑战，深刻地影响着人类的政治生活，有力地推动着人类的政治发展。

近代以后，民族国家(nation-state)一直是人类政治生活的核心。

* 中央编译局比较政治与经济研究中心主任、教授

民族国家建立在众所周知的三要素之上：领土、主权和人民。任何独立的政治体要成为一个国家，必须具备一定的领土，国家的领土是独立而不受侵犯的；在这个独立而确定的领域中必须拥有一个至高无上的主权机关，它代表国家的意志，国家的主权不可分割，不受他国的干预；在国家的领土范围内必须拥有足够数量的公民，它们的责任和权利仅受本国法律和本国政府的保护，他们只有在隶属于一个领土国家时才能表达自己的意志，行使自己的权力，因而公民通常等同于国民。直到现在，这样的民族国家仍然是现实政治生活的中心，因而也是人们政治想象的基本依托所在。然而，不可阻挡的经济全球化进程已经对领土、主权和人民三要素构成了重大的挑战，正在从根本上动摇人们心目中的国家形象。正如德国著名学者乌尔里希·贝克所说：“人们既可以否定、攻击全球化，也可以为它欢呼，但是无论人们如何评价全球化，涉及的都是这样一种强势理论：以领土来界定的社会领域的时代形象，曾在长达两个世纪的时间里，在各个方面吸引并鼓舞了政治、社会和科学的想象力，如今这种时代形象正在走向解体。伴随全球资本主义的是一种文化与政治的全球化过程，它导致人们熟悉的自我形象和世界图景所依据的领土社会化和文化知识的制度原则瓦解”（乌尔里希·贝克 2000，14）。

经济全球化主要体现为资本全球化、产品全球化和通讯全球化。这些现代的经济要素日益要求冲破民族国家的壁垒，使其能够在全世界范围内最大限度地自由流动，没有资本、产品和通讯在全球范围的自由流动，就根本谈不上经济全球化。资本、产品和通讯在全球范围的流动，既对全球性流动提出了客体的要求，又对这种流动提出了主体的要求。换言之，它要求一个相应的全球性的流动空间，这个全球性的流动空间就是世界市场或全球市场；又要求一个管理和协调资本、产品和通讯全球流动的世界性组织，这个世界性的管理和协调机构就是各种各样的国际组织，尤其是跨国公司。所以，经济全球化从某种意义上说也就是全球市场的形成和跨国组织作用的增大。全球市场和

跨国组织在本质上与传统的国家领土观念是相冲突的，资本的全球流动和跨国公司的全球活动客观上都要求冲破领土的束缚。当国家的领土疆界与资本的全球要求相矛盾时，跨国公司和其他跨国组织就会想方设法使国家的领土要求从属于资本扩张要求。进一步说，当经济全球化与国家的领土发生冲突时，传统的领土观念正在越来越多地让位于经济全球化的要求。当经济的全球化冲破传统的民族国家的领土束缚时，我们便清楚地看到了它的政治后果：“全球化概念指出了一个方向，而且只有一个方向：经济活动的空间在扩大；它超越了民族国家的边界，因此重要的是政治调控的空间也在扩大”（拉尔夫·达伦多夫 2000，212）。

民族国家的领土要素与主权要素是紧密相连的，经济全球化既然对领土要素提出了挑战，也必然对主权要素提出挑战，甚至更明显更严重。正如《已经改变了的国家》一书的作者所说：“在一点上，全球化拥有一种强大而复杂的影响：关于人权和民主治理的全球化的规范正在穿透国界，重塑传统的主权和自治概念。……这种规范已经形成并且正在不断发展，它使制止严重侵犯人权和人类安全的国际干预具有合法性”（戈登·史密斯和莫艾斯·奈姆 1999，27）。经济全球化对国家主权的挑战可以从以下三个方面来理解。首先，跨国投资等全球性的经济活动，势必要求在有关的民族国家内有一个相应的政治环境。民族国家之间的政治经济制度千差万别，很难完全适应外来资本的制度要求。当全球经济活动与民族国家原有的制度发生冲突时，后者往往做出必要的让步。在这种情况下，民族国家原有的决策过程和政治经济体制或多或少会发生一些实质性的变迁，这种制度性的变迁直接或间接地对其主权构成了挑战。其次，经济全球化导致了某些政治价值的普遍化，特别是自由、民主、人权、和平。当这些政治价值在一个民族国家内遭到毁灭性的破坏时，例如发生种族灭绝性的暴力行为，国际社会的干预正在得到越来越多的道义支持。最后，经济全球化使得许多原先的国内问题日益国际化，例如生态环境、资源短缺、

贫困、犯罪、毒品、人口等问题，仅靠民族国家的主权政府很难有效地解决它们，而需要跨国性的国际合作。这种国际合作在许多情况下也会削弱传统的国家主权。

经济全球化也对居住于固定的民族国家领土范围并效忠于国内政府的传统公民观和种族观提出了挑战。伴随着资本全球化的必然结果之一，就是劳动力市场的全球化。跨国公司的老板、高级经理人员、高级技术人员，直至普通的劳工，经常穿梭于设立在不同国家的跨国公司及其子公司之间。对于他们来说，效忠跨国公司往往甚于效忠国家或民族。此外，移民的人数也前所未有地增加。据国际移民组织统计，到90年代初，旅居国外的新移民已超过1亿，他们中间既有少量的非法偷渡者，更多的则是合法的移民。对于这些移民来说，传统的那种绝对的种族认同基本上不复存在。即使是居住在国内的普通公民，传统的政治认同也在经受极大的考验。经济全球化、互联网和生态环境的国际化，使越来越多的公民开始淡化原来的国家认同，而滋生出了全球意识，出现了所谓的“新认同政治”，少数先锋派如国际环境保护主义者甚至已经以“全球公民”自居了。

鉴于经济全球化对民族国家的领土、主权和公民认同所构成的挑战，一些学者直接就把全球化的过程定义为“非民族国家化”的过程，认为全球化正在消除经济空间和政治空间的一致性。这种一致性的日益消失，使民族国家的统治失效，“至少在西方世界倒退到民族国家的时代已经不再可能”。这种“非民族国家化”正在成为我们这个时代的特征：“社会的非民族国家化，即经济的、生态的、文化的和军事的行为联系和作用联系的扩大，正迅速向前推进，而创建超民族国家的政治管理机构则是一个具有现实的重要性，但进展却非常缓慢的进程”（米夏埃尔·齐恩 2000，162，171）。更有甚者，一些学者指出，全球化破坏了国家的自主性，一个“社会的世界”正在取代“国家的世界”，东西方冲突的结束削弱了民族国家存在的价值，因此，“民族国家已经过时”，“民族国家正在终结”（赫尔伯特·迪特根 1999）。

把经济全球化对民族国家造成的冲击，概括为民族国家“已经过时”或“正在终结”，无疑是一种偏激的和夸张的观点。在可见的将来，民族国家及其主权政府还会长期在人类政治生活中扮演核心的角色。然而，同样毋庸置疑的是，民族国家及其主权政府的性质及其在人类政治生活中的作用正因经济全球化的冲击而发生重大的变化。从政治主体方面看，以政府为唯一主体的统治正在逐渐减少，而以公民和民间组织为主体的治理则在逐渐增多，人类所梦想的“没有政府的治理”将在政治生活的许多领域中成为现实；从政治制度方面看，民主、人权、法治正在日益成为全球的普遍价值，而专制独裁则将失去其最后的存在基础。与经济全球化过程相伴随的这一从统治到治理、从善政到善治的转变过程，将同时发生在国际和国内两个基本的层面。

从国际层面看，全球治理是冷战结束后国际政治领域中最引人注目的问题之一。1992年，联合国在前德国总理勃兰特的倡议下成立了“全球治理委员会”，瑞典前首相卡尔松任该委员会的首任领导人。1995年，该委员会发表了至今仍对国际关系深有影响的研究报告《我们的全球伙伴关系》，同年还创办了《全球治理》杂志。全球治理之所以引起政治家和学者的共同关注点，主要原因不外乎以下三个。首先，冷战的结束并不意味着国家间和地区间冲突的结束，相反，这些冲突依然在全球范围内广泛存在，在个别地区甚至空前地激烈，成为威胁人类生存，破坏人类和平，践踏人权和人道的主要根源。对国家间和地区间的这些暴力冲突，国际社会不能若视无睹，而应当采取积极的措施，进行调解和平息，以维持人类的和平。其次，在经济全球化背景下，国家之间在政治、经济、文化和科学技术等方面的合作与交流空前地增加，这些合作与交流已经超越了政治制度和意识形态的差异，尤其需要在不同的国家之间确立一种共同遵守的规则和制度框架，以发扬人类的普遍价值，增进人类的共同利益。最后，有效解决诸如环境保护、消除贫困、遏制国际恐怖主义、消灭跨

国犯罪等人类共同面临的问题，以维护国际社会的正常秩序，需要各国的共同努力。

全球治理是各国政府、国际组织、各国公民为最大限度地增加共同利益而进行的民主协商和合作，其核心内容应当是健全和发展一整套维护全人类安全、和平、发展、福利、平等和人权的新的国际政治经济秩序，包括处理国际政治经济问题的全球规则和制度。从某种意义上说，全球治理是国内治理在国际范围中的延伸。“在国际关系领域，治理首先是各国之间、尤其是大国之间的协议与惯例的产物。这涵盖政府的规章制度也包括非政府性机制，后者谋求以它们自己的手段实现它们的愿望、达到它们的目标。治理被视为由多数协议形成的一种规范系统。它可以在没有政府的正式授权和具体批准的情况下贯彻实施某些集体项目。各种政府间组织，以及由非政府组织或跨国公司推动的非正式调节程序也都包括在这种治理之内。所以，它既是各国参加的国际谈判的产物，也是由个人、压力集体、政府间组织和非政府组织形成的混杂联合的结果”(彼埃尔·德·塞纳克伦斯 1999)。

在冷战结束后的经济全球化时代，一方面，面临着重建并维持新全球政治经济秩序的需要，另一方面，目前已有的国际性组织、政府间组织和民族国家都不能够凭借现存的力量达到全球治理的目的。在这种情况下，一些人希望强化联合国的作用，给联合国以足够的权威，使联合国承担起国内政府的功能，在此基础上将联合国发展成为类似“世界政府”这样的全球权力机构。这显然是一种不切实际的观点，在我们可见的将来，地球上不可能出现一个类似国内政府的世界政府。联合国在其50多年的历史中对维护国际社会的安全和促进全人类的共同利益方面发挥了极其重要的作用，它在国际事务中迄今所扮演的核心角色将在今后长期保持下去。但联合国不可能成为全球治理的唯一责任者，各国政府也不可能成为全球治理的唯一责任者，全球治理的责任应当由各国政府、政府间的国际组织和全球公民社会(global civil society)共同承担。正如“全球治理委员会”所说的那

样：“在全球层次上，治理基本上是指政府间关系，但现在我们必须理解，它也包括非政府组织、公民运动、多边合作和全球资本市场”（全球治理委员会 1995，第一章）。

全球公民社会即是全球性的民间社会，它主要由国际性的非政府组织、全球公民网络和公民运动等组成。在经济全球化的时代，全球公民社会在全球治理中的重要作用应当给予特别的强调。随着经济全球化进程的加剧，国际性的非政府民间组织无论在数量上，还是在国际事务所产生的作用上都在与日俱增，对全球治理的作用也在不断增大。据最新看版的《国际组织年鉴》统计，在现有的48,350个国际组织中，非政府的国际公民社会组织占95%以上，至少在46,000个左右。又如，1972年，参加联合国环境大会的非政府组织还不到300个，到1992年注册参加联合国环境大会的非政府组织多达1400个，同时参加非政府组织论坛的非政府组织高达18,000个。1968年在德黑兰国际人权大会，只有53个非政府组织获得了观察员身份、4个非政府组织参加了大会预备会议；而在1993年的维也纳国际人权大会上，248个非政府组织取得了观察员身份，593个非政府组织参加了大会。1975年，只有6000人参加了墨西哥世界妇女大会的非政府论坛，114个非政府组织参加了正式会议；而到1995年，30万人参加了北京世界妇女大会的非政府论坛，3000个非政府组织参加了正式会议（安·玛丽·克拉克等 1998）。除了非政府国际组织外，全球公民社会的另一个主要组成部分迅速发展起来，即依靠互联网等高科技手段建立的全球公民网络。没有人能够准确统计全球公民网络的数量，但可以肯定的是，世界各地每日每时都在产生着形形色色的全球公民网络，在数量上远远多于全球性的公民社会组织。虽然到目前为止，各国政府和政府间国际组织（如联合国）在全球治理中仍将一如既往地起主导作用，但这种作用正在日益被全球公民社会所共享。

应当指出，在西方的全球治理理论中也存在着一种极其危险的倾

向。这就是，全球治理有可能成为某些跨国公司和国家干预别国内政、谋求国际霸权的理论依据。西方某些全球治理理论，建立在政府的作用和国家的主权无足轻重、民族国家的疆界模糊不清这一前提之上，强调治理的跨国性和全球性。这里的危险就在于，削弱国家主权和主权政府在国内和国际治理中的重要作用，客观上有可能为强国和跨国公司干涉别国内政、推行国际霸权政策提供理论上的支持。所以，对西方全球治理理论的这一危险倾向，我们必须给予高度的警惕。

经济全球化对国内政治的冲击，丝毫不亚于对国际政治的冲击。除了上面已经阐述的对民族国家主权、领土和人民造成挑战，从而导致“非民族国家化”的趋势之外，经济全球化还对国内的政治文化、政治传播、政治过程和政治体制产生深刻的影响。在政治文化方面，民主、自由、平等、人权等现代政治价值，正随着经济全球化而日益成为世界范围内的普遍政治价值和政治评价标准；在政治传播方面，由于卫星电视、互联网和电子出版物的兴起，国内政治信息的垄断和特权正在逐渐失去其存在的客观基础；在政治过程方面，由于经济全球化主要是双边或多边之间的平行式的交往和互动，这促使国内政治过程从传统的自上而下的纵向式互动，逐渐转为平行的横向互动，即更少命令性的政府行为，更多协商性的合作行为；在政治体制方面，经济全球化进程将直接或间接地促使参与国际经济生活的国家确立一套更加民主和有效的政治机制，以保证经济发展有一个稳定与和平的环境，使人们在享受不断增长的经济利益的同时，也享受到不断增长的政治利益。

简言之，从国内政治层面看，全球化正在改变传统的权力运行机制、政治传播方式、政治组织结构和政治文化，全球化正在促使各国政府从传统的善政，走向现代的善治。全球化对政治生活的影响，不仅发生在资本主义国家，也发生在社会主义国家；不仅发生在发达国

家，也发生在发展中国家。中国近年来在政治生活方面所发生的巨大变迁，充分地说明了这一点。

中国的改革开放过程，就是一个冲破自我封闭走向世界的过程，也就是一个积极参与全球化的过程。作为中国改革开放总设计师的邓小平，把国内的改革与外国开放有机地结合在一起，反映出邓小平对我们所处这个时代特征的一种深刻把握：在经济全球化的背景下，国内事务与国际事务已经不可分割地联系在一起，国内的发展离不开对外开放，对外开放势必影响国内发展。所以，在经济全球化背景下，对内改革与对外开放其实已经是一个硬币的两面。改革开放20多年来，中国社会发生了翻天覆地的变化，取得了举世瞩目的巨大成就。对此，在学术界，特别在海外学者中，一直有这样一种观点，认为改革开放以来，中国社会确实发生了深刻的变化，取得了巨大的成就，但基本上限于经济领域，而政治领域几乎没有什么实质性的变化。一些学者甚至对此做出了理论上的概括，指出中国改革的成功，正是因为中国政府奉行了一条先经济而后政治的改革路线，前苏联之所以改革失败，正是因为前苏联领导人奉行了一条先政治而后经济的改革路线。中国的政治改革滞后于经济改革，这是一个不争的事实，但以此认为改革开放后中国只有经济的变迁，而无政治的变化，则是不符合事实的。历史发展的逻辑是，一旦在经济上实行对外开放，参与经济全球化进程，国内政治或多或少或迟或早就会发生相应的变化。这一逻辑不以人的意志为转移，也不以国家的意志为转移，中国也不例外。

改革开放以来，中国人民不仅在享受经济发展所带来的甜蜜果实，同时也在享受因政治进步而带来的丰硕成果。中国人民因言获罪、动辄得咎、无情打击、残酷斗争的可怕时代正在成为过去。尽管如此，我们仍然可以不时地听到中国公民特别是知识分子对政府和现存政治制度的猛烈抨击，其批评之激烈，言论之尖锐的程度甚至可能超过中国共产党执政以来的任何时期。如何理解和评估这一似乎十分

矛盾的现象？一方面这固然是因为现实政治的改革落后于经济的发展水平，还存在着严重的政治腐败、社会不公、践踏民主权利等消极政治事实；但另一方面，造成这一现象的原因还在于公民政治评价标准的转变。在文化大革命那样无法无天毫无民主可言的政治灾难时期，绝大多数人之所以不仅没有批评反而信奉当时的政治制度，是当时极左的教条主义支配了公民的政治评价标准。在改革开放后政治日渐开明的时期，人们反而不时地表示对政治现实的不满，直至激烈的批评，是因为一种新的现代民主价值观正在成为人民的政治评判标准。这种新的民主价值标准，在相当程度上吸收了当今世界各国的民主理念，包含着一种超越国界的普遍政治价值。结果是，人们的政治评判维度日益从纵向转为横向：在年轻的知识分子中间，我们很难听到“与过去相比我们现在如何如何好”的评论，而更多听到“与发达国家相比我们在许多方面还如何如何落后”的评论。

所有这些变化，都是政治文化中核心的政治价值和政治评价标准的变化。在政治文化的其他方面，如政治态度和政治意识方面，变化也同样十分明显。越来越多的中国公民，特别是年轻一代公民，对政府行为不再是逆来顺受，或人云亦云，而开始采取一种相对独立的态度，对政府政策和政府行为作出自己独立的反应。人们已经很难听到过去那些响彻云霄的口号，例如“党指向哪里我们就战斗那里”、“对上级的指示，理解的要执行，不理解也要执行”。相反，公民的权利意识开始复苏，权益的自我保护意识大大增强。公民在政治文化方面的这些变化的总方向，是日益离开传统中国的政治文化，而更加接近逐渐被世界各国所认可的普遍政治价值。毫无疑问，如果没有对外开放，没有外部的冲击和影响，在完全封闭的状态下，不可能产生上述深层的政治文化变迁。而经济全球化则加速了这一政治文化的变迁过程，没有80年代以来的全球化浪潮，中国的政治文化就难以在如此短的时间内发生这样巨大的变化。

公民的政治价值、政治意识和政治态度，决定着其政治行为的性

质和方式，改革开放以后中国公民政治文化的变化，必然会导致社会政治生活的变化，也必然会通过政治生活的变化而反映出来。80年代以来，中国政治的下述重要变化直接或间接地反映了在全球化浪潮冲击下不断改革着的政治文化。

党和国家开始适度分离。党和国家不分，党与政府不分，是传统政治的最大特征。毛泽东把这种政治体制称作“党的绝对一元化领导”。这是一种典型的绝对一元化政治模式，在这种政治模式下，共产党作为唯一的执政党掌握着一切行政、立法和司法权力，甚至掌握着经济管理和意识形态管理的所有权力。党就是国家，就是政府，反之亦然。这种政治模式在对于刚刚建立国家政权的中国共产党来说，有其历史的必然性。但这种历史的必然性随着中国社会的发展逐渐失去其存在的现实基础。所以，改革伊始，中共领导人就把“党政分开”作为改革的重要内容，一度甚至作为政治体制改革的突破口。经过20年的努力，虽然远没有达到党政分开的理想目标，事实上在一党执政的情况下也不可能完全做到党政分开，但毕竟取得了一些重要的进展，打破了“党的绝对一元化领导”模式。这方面最重要的两个进展是，第一，中国共产党自己正式宣布，党不得凌驾于法律之上，必须在国家的法律范围内活动。“新的党章关于‘党必须在宪法和法律的范围内活动’的规定，是一项极其重要的原则。从中央到基层，所有党组织和党员的活动都不能同国家的宪法、法律相抵触，都只有模范地遵守宪法和法律的义务，而没有任何超越宪法和法律的特权”（中共中央 1986/07/10，见全国人在常委会办公厅研究室编 1992，166）。第二，党不再替代政府作为直接的行政管理机关。中共的十三大政治报告还专门论述了党政分开，党不得代替政府直接行使行政管理职能：政治体制改革的关键首先是党政分开，党政分开即党政职能分开。“党领导人民建立了国家政权、群众团体和各种经济文化组织，党应当保证政权组织充分发挥职能，应当充分尊重而不是包办群众团体以及企事业单位的工作”。并且重申，党对国家的领导不是简单的行政领

导，而是“政治领导，即政治原则、政治方向、重大决策的领导和向国家政权机关推荐重要干部”（中共中央 1987/10/25，见全国人在常委会办公厅研究室编 1992，185）。

公民社会开始出现。在毛泽东时代，除了党和国家一体化外，国家与社会也高度一体化，根本不存在一个相对独立的公民社会。改革开放后，一个相对独立的公民社会才慢慢成长起来。这主要表现在以下四个方面：民间组织的数量迅速增加；民间组织的种类大大增多；民间组织的独立性明显增强；民间组织的合法性日益增大。改革开放以前，虽然中国在名义上也存在着少数人民团体和群众组织，例如工会、共青团和妇联，但从严格的意义上说，所有这些组织和团体都是各级党政机关的附属部门，与党政机关融为一体，基本上纳入了党政机关的科层化结构和科层化管理之中，没有什么独立性可言。公民社会的勃兴是改革开放的产物，80年代后公民社会组织开始快速增长，出现了新一轮的增长高峰。从50年代一直到改革开放前的70年代，各种社团和群众组织的数量非常小，50年代全国性的社团只有44个，60年代也不到100个，地方性社团大约在6000个左右。到了1989年，全国性社团聚增至1600个，地方性社团达到20多万个。1997年，全国县级以上的社团组织即达到18万多个，其中省级社团组织21404个，全国性社团组织1848个（中国社会出版社 1999）。县以下的各类民间组织至今没有正式的统计数字，但保守的估计至少在300万个以上¹⁾，其中村民委员会73.95万个，基层工会组织51万个（国家统计局 1999）。除了社团组织外，改革开放后，中国还发展起了另一类比较特殊的民间组织，即所谓的民办非企业单位²⁾。民办非企业单位指的是民间的服务性事业单位，据初步统计，到1998年这类组织达到了

1) 90年代以后，县以下的乡镇和村普遍发展起了众多的民间组织，全国共有2135个县，共有乡镇单位44689个，行政村约74万个。保守地估计，全国已经登记和未经登记的各种民间组织至少在300万个以上。

2) 关于民办非企业单位的界定，参见《民办非企业单位登记管理暂行条例》（中华人民共和国国务院令251号，1998年9月25日国务院第8次常务会议通过）。

70多万个(民政部 1999)。这些民间组织正在对中国的民主与治理发生重大的影响³⁾。

把建立法治国家作为政治发展的目标。 文化大革命的政治悲剧之所以能在中国发生，重要原因之一便是法制不健全，政治统治依靠的是人治，而不是法治。鉴于这一惨痛教训，中国领导人和知识分子在改革一开始，就特别强调法制建设，并且提出了建立“法治国家”的长远目标。1997年9月召开的中共十五大正式将“依法治国，建设社会主义法治国家”作为政治目标定写入其政治报告，1999年3月召开的全国人大二次会议对现行宪法进行了修改，进一步将“实行依法治国，建设社会主义法治国家”正式写进宪法，使“依法治国”上升为国家的宪法原则。从1979年到1999年，全国人大及其常委会共通过了351件法律和有关法律问题的决定，国务院制定了800多件行政法规，地方人大及其常委会制定了6000多件地方性法规(人民日报 1999/04/14)。1994年至1996年间，全国人大及其常委会几乎平均每13天制定一部法律，国务院每6天制定一部行政法规。中国政府的目标是，到2010年，基本上建成一个比较完善的法律体系(江泽民 1997, 33)。

扩大直接选举和地方自治的范围。 改革开放后，中国领导人把民主的重点放在基层，强调基层民主。根据这种思路，1979年7月通过的《中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法》规定，县和县以下各级人民代表由选民直接选举产生。虽然实际执掌政权的各级党政首脑尚未由公民直接选举产生，但1998年和1999年在四川省和深圳特区分别各有一名乡长和镇长通过公民直接选举产生，这表明直接选举的范围有可能慢慢扩大。在基层民主方面，最引人注目的发展当推村民自治的广泛推行。1989年12月全国人大常委会通过《中华人民共和国村民委员会组织法》，规定在中国农村逐渐实行村民自治制度，国家权力机关不再直接管理农民事

3) 关于中国公民社会的兴起及对政治生活的影响，参见俞可平(即出)。

务，村长和其他村干部完全由村民自由选举产生。截止1997年底，60%左右的中国农村开始推行村民自治，选举产生了90多万个村民委员会，村民参选率一般都达到90%左右。村民自治主要包括四项内容：1) 村民选举制度，村长及村委会成员，由村民通过直接的、自由的、秘密的投票选举产生。2) 村民议事制度，村里的大事，包括经济和社会发展的规划、公益事业的兴办以及群众普遍关切的热点问题的处理等都必须依据有关法规由村民代表会议或村民大会讨论决定。3) 村务公开制度，凡涉及全村利益的事情，都必须定期向村民张榜公布，接受村民监督。4) 村规民约制度。村内的日常事务通过订立村民自治章程和村规民约进行管理。中国目前12亿多人口中有8亿多是农民，率先在农村实行村民自治，对于中国的民主政治建设具有特别重要的意义。

政企分开。政府拥有并直接管理企业是传统社会主义的一大特点，在这种体制下，国家垄断并经营所有重要的企业，企业的领导人由党和政府委派，他们享受行政官员的待遇，企业也象政府机关一样有严格的等级，最重要的企业直至享受部级的政治和经济待遇，由部级官员充任主要领导。政企不分是传统的命令经济的结构性基础，也是计划经济的必然产物。要真正推行市场经济，就必须建立现代的企业制度，而现代企业制度的前提，就是企业必须是独立的法人。中国新一代领导人一直把政企分开当作改革的主要任务，20年的改革过程从某种意义上说，就是一个政企分开的过程。刚刚召开的中共十五届四中全会的主题就是国有企业改革，全会通过的决议正式决定，建立与市场经济相适应的现代企业制度。政企分开是一个十分艰难的过程，还远没有结束，但已经取得了明显的成效。包括国有企业在内的所有企业已经完全从行政系统中分离出去，政府不直接管理企业，大多数国有企业已经或者正在转变所有制形式和经营管理方式，企业领导也不再享受党政官员的待遇。政企不分是绝对一元化的政治模式的重要基础，这一基础的不复存在，就从根本上动摇了传统的绝对一元

化政治模式。

地方政府创新。随着政治观念的转变和政治环境的改变，近些年来，地方政府特别是基层政府出现了一种制度创新的强大动力，在许多地方党政机关中，创新成为一种自觉的行为。从我们已经掌握的材料来看，近年来出现了以下这些重要的地方政府创新行为。

1. 在政治透明方面。主要有：1) 政务公开，即党政领导机关在制定重大政策之前广泛吸取相关专家和群众对该项政策的意见和建议，并且在可能的情况下吸收有关人员参与决策过程，避免重大决策过程的“黑箱作业”，使政策在颁布和实行之前能够为公众所知。2) 警务公开，在涉及公民切身利益的治安、户政、拘留等问题上，使相关当事人知晓这些警政事务，并进行相应的警务监督。3) 司法公开，主要是公开审判，在一般民事和刑事案件的审判时，允许公民旁听。4) 检务公开，即对当事人或公众公开相关的检察事务，允许律师提前介入对犯罪嫌疑人的起诉过程。5) 任前公示，即党政权力部门的领导人在正式任命前，将拟任人选的有关情况公布于众，在规定的期限内听取公众对候选人的意见。6) 政府上网，即通常所称的“电子政府”，政府在互联网上发布政务信息，在网上办公，直接处理公务和接受公民访问。

2. 在行政服务方面。主要有：1) 市长热线，架设24小时的市长专用热线电话，公民可直接通过电话对政府的政策和行为提出批评、意见和建议，由政府负责处理。2) 领导下访，即主要领导干部如市长、县长、乡镇长、书记，率领同级党政机关的主要负责人，定期到基层进行现场办公，听取公民的申诉、请求、建议，能够当场解决问题的，现成各部门当场解决，现场解决不了，限期解决或对当事人作出答复和解释。3) 扶贫济弱，政府制定具体的计划和措施，帮助贫困的穷人或社会弱势群体在一定的期限内摆脱贫弱状态。4) 治安联防，建立社区巡逻制度、110接警制度，预防日益加剧的刑事犯罪。5) 全民教育，在农村和城市社区设立各种义务学校，免费为居民提

供学习知识的机会。

3. 在干部选拔和权力制约方面。主要有：1) 干部竞争上岗，即公开发布领导岗位的招聘信息，鼓励有资格的公民前来应聘，公平竞争，择优录用。目前，公开竞争的领导职务最高级别的已到达厅局级干部。2) 乡镇长直接选举，在一些省市，近年来将直接选举从村民委员会主任向上扩至乡镇长，如四川省步云乡的乡长直接选举和深圳市大鹏镇的“三轮两票”制选举镇长。3) 公推公投和“两票制”，在一些基层，对党支部书记的候选人采取党内和党外共同推选的办法，党内选举和党外推荐相结合。4) 行政诉讼，即通常所说的“民告官”，公民可能法律对违法的政府行为向法院起诉，法院判决政府败诉的行政行为，公民有权要求政府对其侵权行为给公民造成的损失进行赔偿。5) 离任审计，党政干部在即将离开原领导职务之前，接受政府审计的财务审计，以决定其在任职期间有否在财务上违反国家的法律和党的纪律。6) 舆论监督，一些地方政府制定专门的法规，保证新闻媒体对政府行为的监督，特别是对政府官员违法乱纪行为的曝光和批评。

4. 在行政效率和廉洁自律方面。主要有：1) 简化行政审批手续，许多地方政府提供“一条龙”的行政办公服务，缩短审批时间，减少行政成本。2) 强化行政责任，实行各种形式的承诺制度，避免经常出现的相互推诿和“踢皮球”。3) 急事急办制度，对一些政府公共服务方面的紧急事务，打破正常的行政程序，随时处理。

中国政治的上述这些政治发展，有些是带有普遍性的，有些是局部性；有些是自上而下的，有些则是自下而上的；有些是制度性的，有些是政策性；有些徒具形式，有些则实有其效。但在这些不同形式的政治发展和政府创新的背后，却存在着一些共同的东西。首先，它们都是改革开放的产物，它们本身都属于国内的政治改革，但国内的改革与对外开放密不可分，没有对外开放，就很难想象会有这些内部的改革。从这个意义上说，这些政治变革是经济全球化的结果，没有

中国政府对经济全球化进程的积极参与，就很难有上述政治发展。其次，所有这些政治发展和政府创新，都是在中国土地上生长发展起来的，是中国人民自己的创造，是与中国具体的国情相结合的结果，但同时，它们也体现人类社会普遍的政治价值。从根本上说，支撑这些政治变革的普遍价值，就是自由、民主、平等和人权。最后，这些政治发展和政府创新的基本目标，就是在中国确立一种现代的民主治理体制，保证人民能够充分实现自己拥有的自由、平等、尊严等民主权利。

正如许多学者所清醒地看到的那样，参与全球化过程对于中国这样的发展中国家来说不是愿意不愿意的问题，而是怎样选择时机和方式参与，同时尽可能地避免经济全球化对国内政治经济所带来的消极影响的问题。中国政府积极奉行对外开放政策，积极发展与世界各国的经济贸易合作，努力争取加入世界贸易组织，这表明中华民族正在以积极主动的态度参与经济全球化进程，并且正在通过一定的方式和速度进入经济全球化的进程。我们在前面指出，中国的改革开放过程从某种意义上说就是一个积极参与经济全球化的过程。经济全球化对我国社会生活产生的影响，既有积极的意义，又有消极的影响。勇敢地面对全球化的挑战，主动参与全球化进程，采取切实有效的措施和政策，尽可能地避免或降低其消极影响，增加其积极的意义，是我们对待经济全球化的正确态度。

总而言之，经济全球化不仅对我国社会的经济生活，而且对包括政治生活在内的全部社会生活必然产生重大的影响。在政治生活方面，经济全球化进程将不可避免地影响到我国的全球治理和国内治理。在全球治理方面，中国政府积极担负起对国际社会的和平与安全的重大责任，在联合国和其他国际组织中充任重要角色，致力于确立一整套新的国际政治经济秩序，谋求全人类的和平与发展。在国内治理方面，逐步确立和弘扬以民主和法治为核心的政治价值，在继续推进善政的基础上，积极推行以“民主、法治、效率、透明、廉洁、负

责、合作、参与和公正”为主要标准的善治，是经济全球化对我们提出的政治要求，也预示了经济全球化背景下中国政治的发展方向。

参考文献

- 乌尔里希·贝克. 2000. “全球化时代民主怎样才是可行的?” 见乌·贝克和哈贝马斯等著. 《全球化与政治》. 中央编译出版社.
- 拉尔夫·达伦多夫. 2000. “论全球化.” 见乌·贝克和哈贝马斯等著《全球化与政治》. 中央编译出版社.
- 戈登·史密斯(Gordon Smith) 和莫艾斯·奈姆(Mois Naim). 1999. 《已经改变了的国家：全球化、主权和治理》(*Altered States : Globalization, Sovereign, and Governance*). 国际发展研究中心(IDRC).
- 米夏埃尔·齐恩. 2000. “黑、红、绿、棕对非民族国家化的反应方式.” 见乌·贝克和哈贝马斯等著. 《全球化与政治》. 中央编译出版社.
- 赫尔伯特·迪特根(Herbertt Dittgen). 1999. “没有国界的世界”(Would without borders? Reflections on the future of the nation-state). 《政府与反对派》. (Government and Opposition). 第34卷第2期.
- 彼埃尔·德·塞纳克伦斯. 1999. “治理与国际调节机制的危机.” 《国际社会科学》. 2月号.
- 全球治理委员会. 1995. 《我们的全球伙伴关系》. 牛津大学出版社.
- 安·玛丽·克拉克等 (Ann Marie Clark, E.J. Friedman and K. Hochsterler). “全球公民社会的主权限制.” (The Sovereign Limits of Global Civil Society). 《世界政治》. 1998年10月号.
- 全国人在常委会办公厅研究室编. 1992. 《人民代表大会文献选编》. 中国民主法制出版社.
- 俞可平. 即出. “中国公民社会的兴起及其对治理的影响.” 《中国社会科学季刊》. 香港.

- 江泽民. 1997. “高兴邓小平理论伟大旗帜, 把建设有中国特色社会主义事业全面推向二十一世纪”. 《中国共产党第十五次全国代表大会文件汇编》. 人民出版社.
- 中共中央. 1986. “中共中央关于全党必须坚决维护社会主义法制的通知.” 7月10日. 全国人在常委会办公厅研究室编. 1992.
- 中共中央. 1987. “沿着有中国特色的社会主义道路前进”(10月25日. 在中国共产党第十三次全国代表大会上的报告). 全国人在常委会办公厅研究室编. 1992. 《人民代表大会文献选编》. 中国民主法制出版社.
- 国家统计局. 1999. 《中国统计年鉴 1998》.
- 民政部. 1999. 《中国民政工作年鉴 1998》.
- 《人民日报》 1999年4月14日 第三版.

지구화와 중국정치발전

위커핑

(중앙편역국 비교정치및경제연구센터 주임)

이 글은 전세계적으로 확산되고 있는 지구화(globalization) 추세가 중국의 정치발전에 어떤 영향을 미치고 있는가를 집중적으로 분석한 글이다. 필자는 먼저 일반론적인 맥락에서 지구화의 의미와 특징을 소개한다. 이 지구화 추세는 처음에 경제적 차원에서 시작되었지만 이에 머물지 않고 전방위적으로 확대되는 경향이 있음을 지적한다. 그리하여 지구화는 종래의 개별 민족국가(nation-state)의 존립과 행위양식에 지대한 변화를 야기시키는데, 이를테면 민족국가 존립의 3요소인 주권, 영토, 인민과 같은 핵심적 구성요소 역시 일국의 틀을 벗어나 변화할 수밖에 없다고 본다. 나아가 이런 지구화 추세는 민족국가 단위에서 보편적이었던 기존 질서와 일체의 가치와 규범, 그리고 제도일반에까지 영향을 미친다고 본다.

구체적으로 경제적 지구화는 3가지 측면에서 변화를 야기한다고 보는데, 첫째, 국가간 무역과 다국적 기업을 비롯한 외국계 기업의 투자활동이 전면화되면서 일국 국가의 경제체제의 변화가 불가피하다는 점이다. 둘째는 경제적 지구화는 정치적 가치, 즉 자유 · 민주 · 인권 · 평화와 같은 일련의 보편적 가치를 적극적으로 확산

시킨다는 점이다. 이에 따라 경제지구화는 국제사회와 비민주 국가의 정치민주화 실현에 크게 일조하는 시너지 효과를 낳기도 한다. 셋째로 경제 지구화는 원래 국내문제였던 것들을 국제적인 사안으로 부상시키는 측면이 있다. 이를테면 환경생태보호·자원고갈·빈곤·범죄·인구 등과 같은 문제들이 대표적인 사례들이다. 이처럼 경제적 지구화는 국내외적으로 그 파급효과가 지대하다.

이제까지 민족국가의 주권에 기초한 민족주의를 강조해왔던 중국의 입장에 비추어 보면, 이 지구화 추세는 크나큰 충격이자 도전이 아닐 수 없다. 그러나 정치발전이란 긍정적인 각도에서 보면, 이것은 중국이 세계시민국가로 발돋움할 수 있는 중요한 하나의 계기이자 기회이기도 하다.

또한 이 글이 주목하고 있는 부분은 바로 이상과 같은 지구화 과정이 중국정치발전에 어떤 영향을 미치고 있는가 하는 점이다. 그 영향을 보면, 첫째, 지구화는 중국시민의 정치문화를 폐쇄형에서 개방형으로, 동원형에서 참여형으로, 권위주의형에서 민주형으로 서서히 변화시키는데 상당히 기여할 것이라고 본다. 이에 따라 기존에 만연했던 당의 절대적인 일원화 영도 모델에서 벗어나 당과 국가의 분리, 즉 당정분리가 적절하게 추진되는 것이 정치발전에 이롭다고 본다. 즉 정치발전의 각도에서 보면, 기존에 횡행했던 당에 의한 월권은 시대착오적인 구시대의 유물이기에 지구화 시대에는 행정부의 자율성과 전문성을 살려주는 방향으로 정치개혁과 발전이 이뤄져야한다는 것이다.

둘째, 이런 지구화에 따른 일련의 개혁은 결국 당이나 국가에 종속된 반자립적인 시민단체들이 아니라 당·국가로부터 독립된 원래적인 의미의 시민단체와 시민사회의 출현을 앞당길 것으로 전망된다. 가령 농촌 단위에서는 농촌 기층 풀뿌리 민주주의의 상징인 촌민위원회(村民委員會), 도시 차원에서는 주민위원회(居民委員會), 기업단위의 노동조합, 다종다기한 이익집단과 사회단체(NGO포함)

의 확대 발전으로 이루어지는 '시민사회'의 성숙이야말로 지구화의 결실이 아닐 수 없다.

셋째 지구화에 따른 바로 이런 시민사회의 점진적인 성숙과 함께 '법치사회'의 건설이 앞당겨질 것으로 본다. 넷째, 정치개혁과 발전이란 각도에서 보면, 지구화는 직접민주선거와 지방자치를 한층 더 확대시키는 방향으로 국내정치에 영향을 미칠 것으로 예상된다. 구체적으로 인민대표대회 기능의 강화, 촌민자치의 실질적인 강화 등이 정치개혁의 대표적인 검증의 기준이 될 것이다. 다섯째, 지구화에 따라 정부와 기업의 분리가 한층 더 투명하게 진행될 것으로 본다. 지구화가 확산되는 상황에서 정부가 직접 기업을 소유 관리 하던 기존 관행, 즉 '정기미분리' (政企未分離) 상태에서 완전히 벗어나지 못할 경우, 이런 기업들은 시장 경쟁에서 도태될 수밖에 없다. 따라서 투명한 시장경쟁력을 강조하는 지구화 시대에 중국은 정기분리 정책을 택할 수밖에 없다고 본다. 이 때문에 기업 거버넌스(corporate governance)가 중요한 화두로 떠오르고 있다.

정리: 김재관(서강대)

* 주제어: 중국, 지구화, 정치발전, 거버넌스