

联合国贸易和发展会议

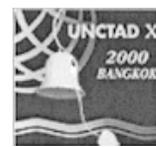
贸发十大

贸易和发展高级别圆桌会议：

二十一世纪的方向

全球政治经济中的经济管理机构：

对发展中国家的影响



Distr.
GENERAL

TD(X)/RT.1/5
29 November 1999
CHINESE
Original: ENGLISH

贸发十大

贸易和发展高级别圆桌会议： 第二十一世纪方向

2000年2月12日，曼谷

全球政治经济中的经济管理机构： 对发展中国家的影响^{*}

本文件由加利福尼亚大学(伯克利)
彼得·埃文斯编写

^{*} 文中表达的是作者本人的观点，不一定反映贸发会议秘书处的观点。

内容提要

尽管最近几十年来经济由于国际贸易和资金流动的自由化而活力增加，但目前全球经济仍有很大改进余地。不平等的加剧(既存在于国内也存在于国家之间)、具有破坏性的大起大落以及仍未达到战后“黄金时代”程度的增长率，均表明开放程度不够。为此必须对全球管理机构的作用进行更加深入的讨论。

本文意在推动这一讨论，具体作法是把世界贸易组织作为聚焦棱镜，提出三个问题：(一) 作为管理机构的世贸组织的出现如何影响民族国家的传统管理作用？(二) 世贸组织能否成为解决发展中国家关注的第一世界与第三世界差距扩大问题的论坛？(三) 世贸组织能否通过核心劳工标准的机制成为解决不断加剧的全球不平等现象的手段？

对第一个问题的回答是明确的。将世贸组织体制与国家级管理机构效力之间的关系视为此消彼长、相互抵消的关系是错误的。世贸组织体制的有效运作有赖于鼓励和加强国家级组织能力的发展。否则，全球市场将缺少地方管制力量这样一个基础，从而缺少关键的第一道防线，无法防止难以承受的大起大落。

对第二个问题和第三个问题的回答则含糊复杂得多。现状依旧不变总是最可能的结果。对于世贸组织，保持现状将意味着全球管理的狭义定义持续不变，由美国和其他先进工业国仍然以非正规方式控制决策过程。然而，要求采取基础更广泛的管理形式的压力也有可能持续下去，其中的大部分压力将集中在世贸组织。从悲观的设想来看，要求扩大世贸组织作用的压力增大，将削弱对世贸组织本已不稳定的政治支持，威胁到现有的国际开放程度。国家利益不同，妨碍实现基础广泛的管理，导致集体行动难产的问题，然而从乐观(诚然不大可能)的设想来看，政治意愿和想象力将克服这些问题，从而扩大的全球政治经济变得更为公平的前景，使管理更为直接地着眼于实现高水准的普遍福祉。

目 录

	页 次
内容摘要	3
导 言	5
一、世贸组织作为一个组织和政治实体	7
二、全球级和国家级经济管理：是否属于相互抵消的关系？	10
三、世贸组织能否成为发展中国家解决第一世界与第三世界差距 扩大问题的论坛？	12
四、世贸组织能否成为促进“核心劳工标准”的论坛？	15
五、扩大全球管理的机遇和危险	18
参考书目	21

全球政治经济中的经济管理机构： 对发展中国家的影响

彼得·埃文斯 *

导 言

在过去几十年，贸易和资金流动的进一步开放扩展到了世界各地，加上的技术变革加速，给各个部门带来了新的世界经济动力。开放具有积极的政治和经济影响。墨守成规的实力集团发现更加难以利用当地政治机器来使其资产避开较有远见的竞争者。与在五十年前付出的经济代价相比，迟纯、专断和多变的政府现在付出的经济代价更高。然而，新的全球化政治经济仍有许多欠缺(Nayyar, 1999)。

这一新经济的某些失败恰恰出人意料，源于下述这样一个市场，这个市场以极不平等的自然条件为基础开始运行，然后准许资本和货物自由流动，同时又使工人在很大程度上陷于各国境内。在国内和国家之间正在扩大的不平等并非令人意外，但仍然令人不安。¹ 另一引起关注的原因是新全球金融市场不稳定，它对发展中经济体的破坏性影响在 1997—1998 年亚洲金融危机中得到最有力的证明。或许最令人困惑不解的是，全球化经济并未能够达到第二次世界大战之后资本主义“黄金时期”(大约 1945 年至 1973 年期间)不那么开放的世界经济的记录。

显然，仅仅开放是不够的。为使以市场为基础的生产和交易更普遍地增进福祉，需要作出的努力要比仅使国界之间在经济上有更大的渗透性复杂得多(Rodrik, 1997)。全球政治经济不仅建立在信息流动和市场交易上，而且还建立于一套错综复杂的规则之上，这套规则在全球和国家一级的维持和实施，需要有具体的组织。制订和实施国家和全球规则的管理机构与这些规则本身同样重要。如果有这些规则而无强大的组织，市场行为者则无法依赖于可预料的执法。如果不

* 我谨感谢贸发十大高级别圆桌会议的其他与会代表对本文的前一译稿给予的中肯批评。我还想感谢 Malcolm Fairbrother 对本文的研究给予的宝贵帮助。

¹ 关于全球不平等情况加剧的资料和讨论，见 Stewart (1999); 贸发会议(1997); Korzeniewicz 和 Moran (1997 年)。

从机构方面解决不平等和不稳定的问题，这些问题将变得更加严重。早就应该从机构方面开始思考这些全球绩效问题了。²

现在，由于世界正处于全球一级机构建设的全面过程，机构问题尤其重要。目前正在建立的全球管理机构或许最终会在全球一级发挥类似于民族国家在过去四百年期间在国家疆界内逐步取得的作用。如果不利用此时的机遇对如何建立最佳的全球管理机构进行透彻的讨论，将是愚蠢的，实际上也是不负责的。

述评关于全球管理机构的所有证明和论据，将是一项艰巨的任务。本文的目标较为适中。它以一个组织——世贸组织——作为研究关于当前全球政治经济中机构建设的非常有限的一组问题的棱镜。我不想评估有关世贸组织的规则和争端解决机制在多大程度上有利于进一步的开放，或它们是否减少或无意间助长国际贸易法律和惯例的偏见。我想分析的是，围绕世贸组织的实际和潜在机构作用而存在的政治紧张关系。我将首先讨论世贸组织与主要经济管理形式(例如国家)的关系，然后讨论关于以既解决不平等也解决开放性的方式扩大世贸组织在今后的管理作用的种种政治问题。这三个问题将作为本文件讨论的指导原则：

- (一) 世贸组织作为管理机构的出现是否不利于国家的传统管理作用？
- (二) 世贸组织能否成为解决发展中国家关注的第一世界与第三世界差异不断扩大问题的论坛？
- (三) 世贸组织能否通过“核心劳工标准”的机制成为解决全球不平等不断加剧问题的手段？

这三个问题均属政治性和组织性问题。对这三个问题、尤其是后两个问题的讨论，旨在就世贸组织作为一个组织的未来激发辩论和扩大目前讨论范围。不过，

² 一个时期以来，并形成了一些“机构分析”形式。Douglass North (1990)和 Oliver Williamson (1985)的“新机构经济学”试图中和 Walrasian 经济学对机构的不重视。经济社会学(例如 Block, 1990、1996; Fligstein, 1996; Granovetter, 1985; White, 1981)提供了不同的对策。社会学、经济学和政治学比较性历史分析的传统，也提供了关于机构见解的丰富资料来源(Evans, 1995a、1995b)。政治学的“新自由机构的”(例如 Keohane, 1984)和“社会构成主义的”(例如 Ruggie, 1998)传统试图使机构观点对国际组织产生影响。尽管有这一整套潜在的知识资产，对当代全球经济管理机构的分析仅仅刚刚起步。(可能较有用的实例，见 Finnemore, 1996, 或 Barnett 和 Finnemore, 1999)

在开始讨论这三个问题之前，简要地对世贸组织作为一个组织进行一般性的讨论是适宜的。

一、世贸组织作为一个组织和政治实体

需要强调世贸组织作为一个组织的四个特征。第一个、也是最明显的特征是它在全球经济管理中的中心地位；第二个特征是其形式上的决策程序具有令人意外的民主特点；第三个特征是在管理作用和决策程序方面的形式上和非形式上现实之间的紧张状况和矛盾；最后一个、或许也是最重要的特征是政治脆弱性，这正是全球管理机构的普遍情况。

世贸组织形式上的民主特点(例如与国际货币基金组织相比)首先是令人感到意外的。在形式上，世贸组织的 135 个成员国中的每一个国家均有平等的一票。由于没有相当于安全理事会的对等结构，这使世贸组织在理论上甚至比联合国更加民主(威斯特伐利亚的提法)。该组织发挥管理作用的“常务理事会”准许所有主要国家(明显的例外是中国和俄罗斯联邦)的代表相对平等地(至少在形式上)参加，在举行世贸组织部长会议的同时，还进行公开辩论。

如果我们从理论转向实践，可以讲世贸组织的决策与其说是民主，不如说是寡头统治。关贸总协定建立的先例是以协商一致方式作出所有决定，这就使议程由美国和其他主要国家来定。然而，非形式上的寡头统治与形式上的民主仍然处于紧张状态，这一紧张状态带来了某种令人关心的变革可能性。

形式上与非形式上现实的差异，世贸组织的权力和在全球贸易系统中的中心地位也有，但方式不同。作为《关贸总协定》的组织化身，世贸组织是调控国际贸易的中心论坛(参阅 Krueger, 1998)。正如鲁吉(1994)恰如其分地强调的那样，调控国际贸易已开始包括对“与贸易有关的”国内政策作出裁决，这可意味着涉及从环境条例到税法的任何问题。这给人以世贸组织的权力甚至可能延至国界之内的印象。另外，与国际劳工组织等组织不同的是，世贸组织有能力在其裁决不被采纳时使其制裁合法。因此，当世贸组织秘书处前成员(Blackhurst, 1997: 533)写到世贸组织“开始发挥不同寻常的国际经济组织的作用”时，合情合理地反映了对世贸组织重要性的普遍认识。

令人意外的是，如果我们从正式条款看一下世贸组织就会发现，它似乎不是一个非常强大的组织——它的法律权力受到严格限制，其创始人非常谨慎地避免威胁到主权。世贸组织未被给予正式的权力来决定国家贸易政策或甚至(直接地)惩处那些拒绝履行其已在法律上同意实行开放的义务的国家。它的唯一正式权力是在国家的利益因违反世贸组织协议的贸易限制而受到损害时，使国家进行双边贸易制裁的权利合法化。

如果说人们认为世贸组织是强大的，这是由于它被视为世界主要经济大国利益的化身。因为强大的国家行为者想把国际贸易争端的政治集中在一个其决定可能被视为合法的国际组织内，确切地说，因为世贸组织在形式上是民主的，也因为其决策者是不对任何具体国家承担义务的官僚，世贸组织才存在。而世贸组织的非正式权力在于，它具体地体现着使国际贸易体系运转起来的非正式协商一致和团结。

被视为重大国际利益“代理者”的地位，在许多方面是令人羡慕的。然而，与此同时，世贸组织最明显地正式体现了非正式协商一致的这一事实，使它成为那些不同意非正式协商一致的任何国家或集团的明显目标。那些受到国际贸易影响侵害的国家或集团没有任何其他国际一级的机构可去。作为对没有世贸组织，就失去牵头机构的国际贸易体系的种种后果负有责任的显然最为实在的公共组织这一事实本身，带来了发生政治困难的明显可能。这种困难因国家政治领导人以模棱两可的态度对待全球管理机构而进一步加重。

在当前的政治气候下，“自由市场”的思想毫无疑问地在意识形态中占有支配地位，但侵犯主权在政治上仍成问题。因此，必须为“自由市场”提供体制支持的组织，仅部分受益于自由市场在意识形态方面的主导地位。正如 Steven Weber(1999)所指出的那样，作为组织，这些组织几乎得不到政治上的忠诚。与一般的全球管理机构相比，被认为是落伍过时的民族国家机构显得反倒很有吸引力。如果全球管理组织打算完成其使命，就必须以某种办法克服其政治脆弱性。

世贸组织(与其他全球管理机构一样)的存在,是由于美国和其他发达国家领导层中(包括政治家和公司经理)较为老练的国际主义流派认识到，全球市场需要一套复杂的体制基础。正如国际关系“现实主义”理论(Waltz, 1979)所正确强调的那样，威斯特伐利亚主张的世界具有很强的世界无政府状态成份。无政府状态不会

有助于稳定的市场关系，更不要说长期投资了。为了获得全球经济运作所必需的稳定和可预测性，降低无政府状态的程度是国际管理机构的全部意义。稳定和可预测性要求强者和弱者均接受某种程度的限制。制度化是一种条件的交换，强者为了得到较弱者(以及互相)的可靠同意而接受限制。

然而，这种高层次的国际主义在主要政治实力集团之间远非普遍存在。造成全球管理机构政治脆弱性的主要原因之一，是这一“新世界秩序”中占统治地位的经济、政治和军事强国——美国这一国家特有的意识形态特点(Evans,1997)。在美国内部存在强大的实力集团意识势力，对任何一种公共管理机构极度不信任，同时又对可能削弱美国自身绝对主权的任何事情忧心忡忡。这部分保守的政治实力集团完全支持自由市场，但基本上不接受使这一市场尤其在国际一级运作所需要的机构基础。对任何形式的政府的不信任，加上根深蒂固的仇外心理，使任何全球管理机构都成为敌人。

对于被视为有害美国主权的任何世贸组织行动，传统保守主义者(主要在美国)是极为敏感的，他们的敌对态度几乎不可避免。与此同时，越来越活跃的民间社会开始对全球化的政治给予认真和大声疾呼的关心。如果消极态度和维持现状是世贸组织的唯一对策，失望的民间团体就有充分的理由努力使其国家政府撤回对该组织的支持。进步与保守政治集团的唯一一致之处是认为世贸组织应该解散，这两类集团结成联盟(尤其是在美国)，绝非属于凭空想像。

政治上的这种脆弱是引起忧虑的起因，但也是从组织上进行创新的动力。寻求组织生存的愿望，应促进世贸组织及其支持者进行更大胆的和更有创造性的思考，考虑如何发展它的作用，以便获得基础更广泛的政治支持。当然，必须首先考虑与成员国的关系。令人遗憾的是，对世贸组织而言，目前的政治往往忽视世贸组织在形式上不能威胁主权，它的假设前提是，国家权力与全球管理之间的关系是一种互抵关系。对这一互抵关系是否存在提出质疑，是重新审查世贸组织作用的良好开端。

二、全球级与国家级经济管理：是否属于相互抵消的关系？

尽管在制订章程时注意到明确规定世贸组织不可侵犯成员国主权，但现在流行着一个坚定的信念，认为在“后世贸组织世界”上，发展中国家不能再反对开放实行雄心勃勃的独立发展战略。有些人不仅抱有这一信念而且还感到欣慰，因为他们以为插手干预、“助长发展的国家”的时代行将结束，发展中国家现在将转而求助于传统智慧，采用盎格鲁—撒克逊模式“国家起守夜人的作用”。另一些人则悲观绝望，认为第三世界不能再试图执行雄心勃勃的国家战略”与全球性市场自然会加剧第一世界与第三世界现有差距的趋势相抗衡。上述两种反应恐怕是必错无疑的。

国家政治实力集团试图执行旨在促进地方资本积累的出击战略的愿望，在过去20年期间很可能已经大大减弱。无可争议的是，对于实行可能引起“市场”消极反应的政策，存在更多的担心。即便如此，从这些趋势就推断认为国家经济管理的能力已经变得不相关了，则是一个危险的错误。尽管民族国家在经济管理中的作用正在出现变化(世界银行，1997年)，但毫无疑问，民族国家消亡的报道是草率的。尽管有证据表明民族国家至高无上的权力和权威受到了很大侵蚀(例如，Cable, 1995年；Strange,1995)，但是民族国家仍然重要的论点(例如，Evans, 1997；Fligstein, 1996；Wade,1996a)也同样有说服力。

又有人说，民族国家经济权力受到侵蚀的原因可能是，像世贸组织这样的全球管理机构不断在扩大权力。为这种推断辩护甚至更难。此类推断忽视了世贸组织规则的内容，未理解全球化与全球管理之间的差别，也没读懂经济上卓有成效的第三世界国家的历史。正如Amsden(1999)指出的那样，仔细读一下世贸组织规则便可看出，“发展国家”在1970年代和1980年代使用的战略被禁止的很少。就非常贫困国家而言，为促进当地经济改革政策而留有的余地几乎是无限的。由于全球化引出了更为谨慎的经济政策，这种转变不能归因于世贸组织作为一个机构的影响。

各种各样的影响正在改变民族国家的作用。其中大多数仅仅略微涉及世贸组织。最明显的是，缩小的作用反映了一个有益的认识，这就是，如果国家能使其想做的与其能做的一致起来，情况会更好。对于那些过去的绩效证明了管理能力

的国家而言——主要是所谓的东亚“追求发展的国家”³，起作用的是更复杂的政治和意识形态动态，但它们在很大程度上同样独立于世贸组织的机构作用。

全球化（与全球管理机构不同）毫无疑问地给国家带来压力，使它们的经济政策与盎格鲁—撒克逊的正统模式更加接近。资本市场的自由化和国际金融交易量的激增，已使“市场”智慧成为本身自然会实现的预言。如果政策被视为过于离经叛道，它们就会因为市场意见有所反应，引起资本逆向流动和其中隐含的混乱，从而带来有害的影响。只有那些对其资本市场保持少许控制的少数国家（例如，中国、马来西亚和越南）在面对本身自然会实现的预言时具有周转余地。⁴

与本身自然会实现的预言问题密切相关的是，盎格鲁—撒克逊模式的国家行为越来越大的霸主地位给发展中国家国内经济实力集团(包括国家官僚)带来的限制。⁵ 在 1997-1998 年“格式塔转变”中，东亚发展国家在公众心目中被重新界定为徒劳效的“近资本主义”国家(参阅 Wade, 1998)，尤其在此之后，对国家经济行动功效的信念受到极大动摇。正如在 1997-1998 年危机中所表明的那样，发展国家的脆弱性为美国培育的新一代经济学家将关于国家作用的盎格鲁—撒克逊传统观点带到第一线开辟了政治空间。国际传媒提醒其他发展中国家的决策者接受亚洲危机的教训，不是把它作为未先建立适当管制机构就开放资本市场的危险的劝人谨慎之谈，而是把它作为应减少国家参与经济管理的根据。

这是误导产生的反应。它鼓励决策者在思考全球管理问题时，忘记一些年来用于构筑现代民族国家的在机构建设过程中积累的管理资产。围绕精英招聘、长期任职的好处和将怀疑与交流、支助与纪律融为一体的政府——商界关系建立的强大国家机关的价值，通过东亚发展国家的长期成就(Amsden, 1989; Wade, 1990; Akyüz, 1999)和较大一组国家的行政绩效与经济绩效之间的共变关系系统比较即可加以证明(参阅 World Bank, 1997; Evans 和 Rauch, 1999; Rauch 和 Evans, 即将出版)。

³ 当然有大量关于这些国家的文献资料，本文不述评这些资料。例如，参阅 Akyüz(1999); Amsden(1989); Chang(1994); Evans(1995a); Kim(1987); Koh(1995); Quah(1982、1984、1993); Wade(1990); World Bank(1993)。

⁴ 令人感兴趣的是,与其他发展中国家相比,这些国家还有特别好的经济发展记录。

⁵ 例如，关于大韩民国，参阅 Amsden(1994)或 Chang(1998)。

由于认识到这一基本教训，人们注意力集中于国家一级能力建设这个核心问题上。对发展的国家而言，恢复国家机器的首要能力，而不是设法削弱这一能力成为问题所在。对不大幸运的国家而言，问题仍然是如何把国家一级可靠的管理能力是有效的市场和实际经济增长的基础这个明显教训付诸实践。

能力建设对策的注意力焦点是，务必以产生正和关系而不是得失相抵关系的方式，使国家一级机构建设的任务与在全球一级建立管理机构的挑战协调起来。这一对策也符合分析者在全球一级就有效的“新金融结构”的要求所提出的更为符合实际和深思熟虑的论点。例如，Eichengreen(1998: 8)认为，就发展中国家而言，“增强[国家一级]调控者监督金融部门的能力”是使开放资本市场的利益大于风险的前提。

结论是明确的。将国家与全球管理机构之间的关系视为划分某种固定控制量的互抵之争是错误的。如果仔细看一下互补性，则更能说明问题。如果不能在国家一级建立(或巩固)有力的机构基础，目前正在建立的这种国际体制很可能行不通。这一明确的结论反过来又导致另一端的更为困难的互补性问题。如果说国家一级的管理能力对于世贸组织实现其目标至关重要，那么，增强世贸组织的能力是否也有可能增进发展中国家的能力，有利于实现它们努力缩小与先进工业国家之间的差距这一长期目标呢？

三、世贸组织能否成为发展中国家解决第一世界与第三世界差距扩大问题的论坛？

一些人认为，世贸组织是一般的先进工业国家尤其是美国用以将其商业实力集团的利益强加给世界其他国家的工具。也有人认为，世贸组织是中立的，提供着有利于所有贸易国家的集体规则和准则。尽管这两种观点似乎截然相反，但实际上却不然。

所有贸易国家都关心一套被其贸易伙伴视为合理的透明规则的存在。为此，世贸组织是一个有益的集体机构。与此同时，任何一套规则都不是中立的。任何一套实际规则都是从可能规则的理论中选择出的，而且这一选择过程对某些国家(和国内的某些阶层)的好处大于对其他国家的好处。由于美国和先进工业国家的经济实力必然会反映于规则的谈判过程，假如最后产生的一套规则未能有差别地反映

这些国家的利益，才将是怪事。世贸组织制度最初制订规则的重点侧重于知识产权和服务贸易的这一事实，符合这一假设，这两个问题是美国和其他先进工业国家主要关心的问题。

国际贸易规则只能反映特定利益，接受这个事实则引起两个相互关联的问题。第一个问题是，不那么强大的国家有像世贸组织这样的全球管理机构形式是否比没有它更糟糕。诸如“公民”等非政府组织认为，这些国家的情况会更糟(参阅 Wallach 和 Sforza, 1999)，但它们的意见也许是错的。

“世贸组织制度”(具体而言，是世贸组织在组织上主持制定和实施的贸易制度)绝不能与某种理想化的全球经济民主相比，而只能与最可能的替代选择相比，这种选择就是主要通过美国和其他先进工业国家的双边努力而形成的全球经济。如果以这样的方式进行对比，就有理由认为，通过像世贸组织这样的组织付诸实施，就能为第三世界创造更多的继续贯彻不同经济政策的机会。听起来甚至更有道理的是，认为有一个像世贸组织这样的机构发挥机构过滤作用，则能增强第三世界国家保护它们自己免受兼顾“自由贸易”和自身利益的美国公司任意行为的影响，这些行为对较穷国家不利。从第三世界(包括将成为发展的国家的国家)的观点来看，世贸组织体现的这种制度化，几乎必然地比主要由基于“强权政治”的未经调停的霸权势力控制的制度可取。

在纯粹“强权政治”的世界里，强国完全能够胁迫弱国签署任何强国认为对其有利的协定，世贸组织也就没有必要存在。世贸组织有时可能助长双边之间的霸道现象，但它也对此加以限制，最终，它更倾向于制定准则和建立协商一致，而不是生硬地行使权力。在任何特定的双边争端中，世贸组织使美国更难以(而不是更容易)实现该国对全球贸易制度的主张。

第二个、也是更令人感兴趣的问题是，制度化是否可能为较弱的一方创造修改规则的意想不到的新机会，以更好地反映它们的利益。换言之，世贸组织能否成为一个论坛，使发展中国家推动制定能较好地解决正在扩大的第一世界与第三世界差异的规则？为了回答这一问题，我们必须回过头来看看世贸组织作为一个组织的特点，这就是形式上的民主与非形式上的寡头统治之间的紧张状态。显而易见的是，如果大批发展中国家以不可能达成一致为理由，力求将某个问题付

注表决，这将使美国和先进的工业国家处于非常困难的政治地位。总之，形式上的规则提供了政治威胁的基础。

这一威胁在实践中被证明切实存在是否不可思议？试图选举世贸组织总干事的最近经验表明并非不可思议。一系列的非正式投票表明，发展中国家支持的候选人有足够的票数，因此，即使不会正式点票，发展中国家也没有理由放弃它们的意见。结果是令人尴尬的僵局，不得不任命临时总干事。最终，达成了一项折衷方案。⁶ 这场斗争表明，如果发展中国家打算集体努力做成某事，美国和欧洲联盟就难以完全无视这些国家的立场。

发展中国家是否有可能在实质性问题得到同样的妥协呢？例如，减少欧盟的农业补贴。答案是或许不能，但成功的障碍与世贸组织的关系不大，而在于协同发展中国家政治行动所面临的一般障碍。首先，正如 Amsden(1999)认为的那样，发展中国家政治领导的趋向是过于顺从全球规则，而不是向这类规则提出挑战。第二，任何挑战行动将需超越各种实际利益带来的种种严重集体行动问题，这些实际利益是包含在“发展中国家”的总括之下的。

就此必须强调，无论有没有世贸组织，发展中国家采取有效政治行动的主要障碍仍将存在。该组织作为一个机构的影响或许是积极的。它是一个原则上可在其中采取集体行动的论坛。实际上，世贸组织形式上的民主结构应成为鼓励发展中国家努力阐明共同利益和克服集体行动的无数障碍的有利条件。在实践中依靠世贸组织解决贸易争端的国家越多，它制度化的程度越彻底，鼓励各国把它作为集体补救机制的动力也就越大。

诚然，人们可能认为，如果发展中国家实际上能够利用世贸组织来寻求集体利益，较为先进的国家将干脆撤出该组织，然而，这似乎不可能，原因在于放弃世贸组织将使投资者对全球政治经济可预测性的信心受到巨大冲击——这是先进的工业国家必然会不惜一切代价来避免的。这仍旧是在制度化的好处与限制的代价之间的一种互换。

结论是模糊的。世贸组织提供可能相当有用的论坛，发展中国家可在这个论坛中探讨重新制定用于缩小第一世界与第三世界差异的规则的方法，但令人怀疑的是，发展中国家是否将利用这一可能性。尽管实际上世贸组织章程规定民族国家

具有选择的权利，但可能出现的情况是，“民间社会”将会更加积极地试探世贸组织的政治潜力。

四、世贸组织能否成为促进 “核心劳工标准”的论坛？

关于发展中国家的领导人或许能够利用世贸组织来促进共同利益的设想，是激进的，但“民间社会”可能把世贸组织作为寻求社会意义而不是国家意义的利益的工具这种设想，甚至更加激进。实际上，环保团体反应强烈，干脆把世贸组织定为“敌人”，若有可能，将加以揭露和摧毁。对其他民间团体而言，世贸组织仅仅在最近才出现在政治雷达的屏幕上。然而，关于在产权的狭义定义范围之外什么是合理的“自由市场”，拓宽世贸组织有关概念的可能性或许会成为未来就该组织作用进行辩论的部分内容。

某些基本人权超越主权而且必须在全球一级得以解决的思想，被日趋认同。核心劳工标准也能成为民族国家(尽管是主权国家)不能废除的一套最低限度全球准则的一部分的可能。不能不加以考虑。一旦对实行核心劳工标准的可能性加以辩论，注意力不可能不转向世贸组织。

这个论点很简单。全球“自由市场”的定义已含有广泛的限制(例如，买卖人体器官、可卡因、甚至非公民劳动力均在严格限制之列)。如果说没有知识产权就是侵犯与贸易有关的公平竞争规则，那么没有“核心劳工标准”(最关键的是组织权利)就是一个与贸易有关的不公平竞争问题，不这样看待这个问题就不合乎逻辑。防止工人组织起来，可以降低制造商的成本，正如不要求制造商支付专利权使用费就会降低其成本一样。两者均可被视为补贴(Wachtel, 1998)。当然，世贸组织迄今为止小心地避免承认自己完全有可能被卷入更广义的全球市场合理竞争定义之争，但这一可能性仍在幕后若隐若现。

在 1996 年于新加坡举行的世贸组织第一届部长级会议上，斯堪的纳维亚国家果然赞成将核心劳工标准纳入世贸组织的任务。更令人意外的是，美国试图(未成功)在世贸组织的任务中纳入信守“核心劳工标准”的提法。会上的反应是典型的

⁶ 每个候选人任期三年，而不是一个候选人任期四年。

谨慎回避——会议发表了一份宣言，其中指出：“我们重申承诺遵守国际承认的核心劳工标准……”。当然，《部长声明》谨慎地使这一承诺停留在口头上，坚持认为劳工标准不属它们的活动领域”，而属于国际劳工组织的活动领域。然而，这一问题不可能不了了之。克林顿总统在 1998 年于日内瓦举行的世贸组织部长级会议上再次推动世贸组织参与保护基本劳工标准。

围绕核心劳工标准和世贸组织问题的政治错综复杂，但基本的赞成和反对立场相对简单。那些对自己在现行规则下的全球经济绩效比较满意的国家对此坚决反对，原因在于它们不想作任何事情去破坏它们认为关键的、已经很困难的扩大贸易开放的基本任务。按照这种观点，给世贸组织增加任何额外任务的负担，可能使这一基本任务搁浅。甚至《与贸易有关的知识产权协定》有时也被认为是一个错误。从这一观点来看，象核心劳工标准这样有争议的任务，肯定风险太大。

对那些为不可否认的全球不平等加剧感到担忧的国家而言，全球管理不能受到危害的想法并不迫切。按照这种观点，应该完成的任务是加强全球平等和增进福祉——这是现有管理未能完成的任务。因此，全球管理应当延深，方向是造就增进公平和福祉的成果。核心劳工标准是延深管理最明显的可能性。

发达国家的劳工运动已经看到自己的谈判力量受到了全球化的侵蚀，对它们说来，将全球管理机构作为寻求补救的途径是明智的。世贸组织显然是这一努力的目标。Wachtel(1998)认为“世贸组织可成为促进全世界工人权利的关键机构”，因此，“有组织的劳工及其朋友最好使世贸组织成为优先议题”。Richard Freeman(1998)尽管怀疑是否有可能使全球劳工标准的实施达到为第三世界工人创造普遍物质利益的程度，但他仍然同意 Wachtel 的意见，即劳工应坚持要求诸如世贸组织这样的组织把标准问题列入其议程。在 Freeman(1998: 31)看来，“……为劳工标准开展的运动，可能恰好是一个契机，将工人关注的问题直接纳入关于我们如何管理全球贸易和金融的讨论，而这就有可能使局面发生变化”。

劳工是否有成功的机会，取决于这些辩论的结果如何渗入国家政治，特别是美国的国家政治。美国在 1996 年和 1998 年部长级会议上就核心劳工标准采取的“改良主义”的立场，在政治上是明智的(尤其对民主党政府而言)。美国劳工运动是民主党的主要支持者，从该运动的观点来看，使核心劳工标准制度化是一个基本问题。政府还必须在劳工利益与企业中的政府支持者的利益之间求得平衡，就

后一类支持者而言，这个问题没有那么突出。尽管美国跨国公司是发展中国家劳工没有能力有效地组织起来的受益者，但较为教练的美国跨国公司意识到，劳工成本充其量仅占总成本的一小部分，因此，“核心劳工标准”的传播，至多将对全球利润率有很小的影响。由此而论，从美国政府的观点看，支持核心劳工标准就是政治赢家。同样的逻辑也适用于欧洲联盟的政治领导层。

对发展中国家政治实力集团而言，当然有不同的算法。由于全球化的必然经济联系，对进入发达国家市场的机会有威胁的事情都是可怕的。这些国家主要以这种威胁观来看待任何领域(无论是卫生与安全、环境还是劳工)的标准。与此同时，增强当地劳工的力量，将威胁大多数发展中国家有既定地位的实业集团的政治和经济特权。由于核心劳工标准实际上是要保护组织权利，为这一权利而施加的甚至微小和分散的国际压力也将对第三世界劳工运动有利，有既定地位的政治实力集团可能会认为“核心劳工标准”威胁到了它们的地方权力及其针对全球化采取的经济战略。

发达国家的劳工如果不能就此问题与发展中国家劳工运动结成有效联盟，就没有机会就核心劳工标准在全球一级获胜。应沿着这一方向认真努力在发展中国家找到认同的拥护者。关于第三世界工人是否想为了保持出口市场份额而参加工资“冲向底线的竞赛”，或关于他们是否愿意努力通过坚持要求提高当地工资而刺激本地对提高生产力的投资，他们当然珍惜能够作出自己选择的机会。通过在国际上使核心标准合法化将能更好地保护组织权利，这将提高他们作出此类选择的能力。按照这一逻辑，第三世界劳工与发达国家劳工结成联盟和反对本国实力集团显然是有利的。

所有这些并不是说将“核心劳工标准”纳入世贸组织的议程的机率很大。即使从发达国家劳工运动获得大力支持，仍然很难想象第三世界劳工运动能够获得足够的政治影响力来改变其本国政府在国际论坛上的立场。然而，这场斗争的价值或许并不在于有多大的机率订出新的国际规则。

只要围绕核心劳工标准的开展政治斗争是给予发达国家劳工新的动力与发展中国家的同行建立联盟的政治斗争，这就是一场可被视为无论结果如何而具有本身价值的斗争。正如 Richard Freeman(1998)所述，核心劳工标准之战的价值在于使劳工问题在决定全球管理的谈判桌上能有一席之地，那些为第一世界与第三世界劳

工不能团结互助而感到缺憾的人，或许认为核心劳工标准运动的主要价值在于它是促进加强跨越第一世界与第三世界界线而结成联盟的途径。按照这一看法，世贸组织通过提供机构目标而发挥有效的作用，无论最后是否尝试实施劳工标准。⁷

发达国家的劳工具有明显的动力参加将核心劳工标准列入全球管理议程的战斗，具体办法是向发达国家政府施加压力和建立与第三世界劳工运动的联盟。有充分理由认为，即使这一战略未能成功，但它的积极副作用也使这一战略有意义值得一试。当然，赞成这一战略的论点并没有解决现行一套全球规则的辩护者担心的问题，他们认为如果这一战斗获胜，产生的政治负担将压垮世贸组织的脆弱结构。我们再一次地被拉回到当前全球一级机构建设期间固有的危险和机遇上来。

五、扩大全球管理的机遇和危险

三个前提提供了这一讨论的起点。首先，我们处于全球一级的机构建设时期，它提供了探讨解决全球问题新办法的独特机会。第二，全球管理机构面临的最大挑战是寻找如何扭转不平等扩大这一趋势(在国家内部和国家之间)的方法，这一趋势是当前全球化进程的特点。仅仅寻求开放，在目前似乎不大可能应付这一挑战，因此，考虑如何以创新的方法建立全球市场是至关重要的。第三，因为全球管理机构在政治上和组织上“正处于建设之中”，所以它们是脆弱的，必须认真地对待来自于各种不同立场的反对意见而减少这些机构的危险。与更广泛的民族国家和代表民间社会的团体建立政治联盟，对于确保管理组织的继续存在或许必不可少，但建立联盟是既有机遇也有危险的。

三个问题提供了探讨这些前提有关世贸组织的影响的方法。这三个问题的意图是激发关于世贸组织与民族国家和民间社会、尤其是劳工运动的关系的辩论。尽管出现了无数的新团体和议程，但劳工运动仍然是民间社会最大的一个有组织的群体。在这两种情况下，以能够对不平等作出反应的方式建立起可能有助于

⁷ 《北美自由贸易协定》中的“劳方协议”在这个问题上提供了令人注意的先例。尽管这些协议极为无力，但它们仍然具有帮助促进美国与墨西哥劳工运动跨境团结互助的作用(Kay, 1999a, 1999b)。

扩大和加强管理的新关系的机遇，是显而易见的。在这两种情况下，显然需要非凡的政治意愿和技能来利用这些机遇。

第一个问题涉及考虑新的全球机构与现有的国家管理机构的关系，因此它最容易回答。问题是是否应将全球机构扩大的作用视为对国家机构的传统作用的威胁，或是否有可能以积极的协同效应看待这一关系。我的结论是，把世贸组织制度视为具有与国家一级管理机构的力量相互抵消的关系是错误的。世贸组织制度的有效运作，取决于鼓励和加强扩大国家一级组织的能力。否则，全球市场将缺少地方管理能力的根本基础，失去能够抵御难以承受的不稳定所必需的第一道防线。如果全球管理机构不努力加强特别是发展中国家的国家机构，它们将削弱自身机构的基础结构。

第二个问题是，发展中国家是否能够以更直接处理国家间不平等和“追赶”问题为方向，把世贸组织用作扩大全球管理的工具，回答是，世贸组织的形式结构和非正式的国际政治均不能排除这一可能性。如果发展中国家打算超越它们的内部分歧，制定共同议程，并以真诚的政治决心努力实现这一议程，世贸组织形式上的民主结构将很难排斥它们的议程。与此同时，如果发达国家彻底放弃世贸组织，该组织在发达国家经济议程上的中心地位将使发达国家付出极大的代价。然而，很难想象扩大全球管理所需的政治意愿和技能会沿着专对发展中国家有利的方向形成。

第三个问题是，对于什么是内含“核心劳工标准”的合理市场，世贸组织是否有可能成为制定范围更广的定义的论坛，这个问题甚至更难回答。世贸组织内部形式上的决策结构几乎发挥不了影响，但作用的这一扩大为发达国家主要政治支持者(例如，劳工运动)所赞成，这一事实扩大了这一问题被列入订立议程的非正式过程的可能性。

第三个问题的答案取决于如何评估脆弱性。扩大全球管理的概念是扩大政治同盟基础的一种方法。全球管理机构的利益与劳工或其他群体的利益的一致性，没有像现在看上去那样难以置信。最终，像世贸组织这样的机构从事的是调控工作。在更有效的全球调控中，劳工有着明显的利益，但条件必然是劳工权利与产权一样能够作为部分内容列入调控制度。

一种全球折衷方案是，通过兼顾保护劳工权利和支持产权而建立起能够支持全球管理机构的广泛联盟，不能把这种可能视为异想天开。这一折衷方案在跨国型的实力集团看来，将是相当“合理的”，它们是全球管理的核心政治支持者。无论如何，它将相当于以扩大的比例重新建立曾经支持第二次世界大战后资本主义“黄金时代”的“深入人心的经济自由主义”(Ruggie, 1982)。

所有这些答案把我们引向未来的三种可能。第一、亦即总是最有可能实现的假想情况是现状的继续：全球管理仍然集中于目前关注的问题；分配情况恶化和未能将福祉的增进扩大到更广泛的世界人口，也将与现在一样持续下去；政治脆弱性也同样继续存在。第二个假想情况较为悲观，但不能排除。政治脆弱性将导致那些捍卫主权的保守主义者和被不能解决公平问题而激怒的革新主义者建立起同盟。现有的全球机构建设项目可能落空(正如国家机构建设项目已在某些地方落空一样)。全球管理机构情况的恶化，将使在国家一级建立机构能力更加困难。就全球增长和总体福利而言，结果将比目前的现状更糟糕。第三种假想较为乐观，但毫不意外的是实现的可能性最小。新的政治联盟将使全球管理机构能够解决更广泛的问题，在国家内部和国家之间增进分配绩效的改善。

制定能够避免悲观假想和使乐观假想更加可行的具体战略，则远非本文的任务。本文的目的仅仅是说明，像世贸组织这样的全球管理机构是“进行中的工程”，其未来的演变将取决于全球政治经济中所有利害攸关者的综合政治想象力和创造力。以可能解决当前全球化弱点的方法来扩大全球管理，是一项政治和体制挑战。在考虑现有的一系列全球组织时，把它们视为政治机会存在的地方，而不仅仅是新的局限来源，才是开始迎接这一挑战的方法。