

权力的多元化与社会化

郭道晖*

内容提要:现代国家与社会一体化的局面已逐渐被打破,同时又出现了社会多元化与经济全球化的新趋势,国家权力不再是统治社会的唯一权力了,人类社会出现了权力多元化和社会化的趋向。权力多元化是政治民主化的必然要求,权力社会化则是权力人民性的进步和人类社会发展的必然归宿。这要求人们不仅应具有权力的国家意识,还要有权力的社会意识和世界意识,人类要为建立实质的法治国家,促成民主的法治社会,最终实现“大同法治世界”而共同奋斗。

关键词:社会权力 超国家权力 国际社会权力 多元化 社会化

一、国家权力的历史演化

国家是人类社会发展到一定历史阶段的产物。人类原始社会只有分散的部落群体,没有国家和国家权力。氏族社会后期,其酋长有某些权力,但属于氏族内部的社会权力。随着私有制的产生,逐渐形成国家和凌驾于社会之上的国家权力,后者本是社会赋予的,或者说,是国家“吞食”了社会的权利和权力,反过来用国家权力统治社会。

在专制主义国家,国家权力完全集中在君主或独裁者之手,权力是不分的。到资产阶级民主共和国时期,先是立法权从行政权中分割出来,以后司法独立,三权分立,国家权力开始分化。

到现代,由于民主、人权和法治的发展,特别是经济和科技的迅猛发展,恩格斯所界定的国家的两种职能中,阶级镇压职能退居次要地位,而社会管理职能大大增强。国家已不仅是阶级镇压机器,更大程度上要为社会服务,作为社会谋幸福的工具。而随着市场经济的发展,国家与社会一体化的局面逐渐被打破,与国家相对分离的民间社会和社会多元化格局逐渐形成,政府的权力与能力已难以及时地、全面地满足人民日益增长的经济与文化多样化的需要和参与政治、监控国家权力的日益增长的权利要求,政府负担过重,迫使它不得不通过委托或授权,将

* 原《中国法学》主编,教授。

一部分国家权力“下放”给相关的民间社会组织行使。这样就开始了国家权力向社会逐步转移或权力社会化的渐进过程。

20世纪80—90年代,出现了经济全球化的新趋势,人类同居在一个地球村里,面临着一些有关经济、环保、人权、宇宙空间以及国际犯罪等共同问题,一国的国家权力已无能为力去独自包办,于是就将一国的某些涉外权力“上交”给国际社会,经由超国家组织和国际非政府组织行使超国家权力和国际社会权力,协调国际纷争,加强国际合作,以解决一国政府所不能解决的全球问题。于是,国家权力进一步分化和国际化。正如联合国秘书长安南所说:“国家主权,从它的最根本的意义上来说,正在全球化和国际合作的影响下被重新定义。……我们对国家主权的概念已经不再与过去一样了。”^[1]

这样,国家权力不再是统治社会的唯一权力了。与之并存的还有人民群众和社会组织的社会权力,有凌驾于国家权力之上的国际政府组织的超国家权力,以及国际非政府组织的国际社会权力。人类社会出现了权力多元化和社会化的趋向。

二、权力多元化与社会化的表现形式

(一) 国家权力内部分权的社会化

通常国家权力分为立法、行政、司法三权(在中国,军事权也是独立的权力)。这些权力迄今都是国家统治社会的主要权力。但伴随着民主和社会发展,它们也渗入了社会化的因素。

1. 立法权的社会参与

立法权是体现人民主权的最高权力,一般都是由议会等立法机关行使。有些民主国家实行人民公决制,人民有立法上的创制权和复决权。这就是作为社会主体的公民的直接立法参与。

与此相配合的是公民和社会组织的间接参与。西方国家一些非政府组织或压力集团,经常以其社会影响,动员舆论,或游说议会,促使议会通过有利于某些社会利益群体的法律。早年工人阶级及其工会组织通过斗争,迫使议会通过八小时工作制的立法。最近美国的一些企业组织和其他社会组织,为了进入中国市场,发动大规模的游说活动,要求议员投票通过给予中国永久性正常贸易关系待遇的立法,以支持中国加入WTO。日本的“非营利组织中心”向全国各非营利组织、媒体和政客们发出成千上万封传真,呼吁支持由该中心起草的《特定非营利活动促进法》,终于在1998年3月19日使该法律获得议会全票通过。这被认为是一个“奇迹”和日本立法上的“划时代事件。”^[2]这也可说是社会参与立法的一个范例。

在中国,公民无直接立法权,但在立法过程中有立法建议权、听证权、讨论权。宪法修正案和一些重要的基本法律草案事先要在报上公布,交全民讨论。2000年3月通过的立法法还规定“保障人民通过多种途径参与立法活动”的原则和办法。如规定“行政法规在起草过程中,应当广泛听取有关机关、组织、公民的意见,听取意见可以采取座谈会、论证会、听证会等多种形式。”(第58条)还规定“社会团体、企业事业组织以及公民认为行政法规、地方性法规、自治

[1] 《全球安全面临的挑战》,《参考消息》1999年12月28日。

[2] 参见王绍光:《多元与统一——第三部门国际比较研究》,浙江人民出版社1999年版,第211页。

条例和单行条例同宪法或者法律相抵触的,可以向全国人民代表大会常务委员会书面提出进行审查的建议”(第90条)。有时立法机关还将有些法律法规草案委托专家和相关的社会组织草拟,公民、专家和社会组织也可以提出立法建议稿。

此外,在中国,法律或法规还委托或授权某些合乎法定条件的社会组织,协助行政管理。或实施行政处罚,从而该组织也可以依法制定实施行政管理的规范性文件,这也可说是半社会化的“立法”(规制)行为。

2. 行政权向社会的部分转移

行政权是最具扩张性与侵略性的权力。在市场经济发展和由此而增长的社会组织与公民的自治权利要求促使下,行政权垄断一切的局面被打破。同时由于政府承担社会服务的任务过载,也需要卸去一些本可以或本不该由它拥有的权力,“下放”给非政府组织。这既可减轻政府的权力负担,也可以借此调动半官方或非政府组织所拥有的社会资源(如行业专家、经济实力、社会影响力),更好地完成行政任务。这有以下多种形式与层次:

(1) 参权——指公民、社会组织或行政相对人直接“参政”,即参与行政决策、行政立法和某些行政行为的决定与执行过程,如实施行政许可、行政处罚,参与论证、听证、接受咨询、进行申辩、申请行政复议直至提起行政诉讼等等。这些行政行为如果没有公民、社会组织特别是利益相关人的参与,就应视为无效的行政行为。这是社会主体的民主权利与权力渗入行政权力的体现,是对行政权的补充和监督,使行政权的国家性中渗进了一些社会性的成分。

(2) 委托——指政府依法将某种权力委托具有相应条件的非政府组织行使。如中国的行政处罚法第18条规定,行政机关依照法律、行政法规或者规章的规定,可以在其法定权限内委托合乎法定条件的社会组织实施行政处罚。按照该法的规定,受委托的组织必须以委托机关的名义实施行政处罚,并不得再委托。这种受委托的社会组织不是以自己的名义而是以委托的行政机关的名义行使权力,并由委托机关承担法律责任。可见,这种权力的委托仍属于国家权力范畴,但已有社会权力渗入其中。

(3) 授权——指行政机关依法将某种行政权力直接授予合乎法定条件的社会组织,该组织以自己的名义独立行使这一行政权力,并自行承担法律责任。这可以说是国家行政权力已转化为社会权力。如中国的消费者权益保护法之授权消费者协会,证券法授权证券交易所,律师法授权律师协会,都是如此。1994年福建省人大常委会通过的《福建省实施“消费者权益保护法”办法》中明确赋予该省消费者协会有设立仲裁机构、依法对消费纠纷的仲裁权,调查取证权,向行政机关提出处理建议权等。

据意大利一位行政法学者指出,在意大利,有些原本属于政府的社会管理职能,已不再是由传统的国家机关来承担,而是由新的、被称之为独立机构的、拥有自身权力和权限的公共机构来承担。如电讯、供水、保险、股票、乃至铁路、航空等等过去为政府机构垄断的公用事业领域,逐渐由独立于政府之外的相应的公共机构如某行业的管理委员会管理,由民营企业经营。意大利的“那些独立的管理机构,拥有自身的决策权和裁决权,即具有双重属性:一方面,它们同政府分享行政权力,但又不从属于政治要求;另一方面,它们的成员由议会挑选,但又不向议会负责。……他们的合法性基于他们的专业知识。目前,意大利的宪法正经历一个修改过程,

有关那些独立机构的规定可能写进宪法里。”^[3] 以上都是行政权力向社会转移的例子。这一趋势还正在逐渐演进中。

(4) 还权 ——指那些本属于社会主体的权力或权利,长期被政府所“吞食”,在市场经济发展、市民社会取得相对独立地位的条件下,迫使政府“放权”、亦即“还权”于社会。这在中国由计划经济向市场经济过渡时的典型表现就是由“政企不分”到实行“政企分开”。政府不再包揽国有企业的经营自主权,而是还归于企业。此外某些社会福利、社会保障事业也不再由政府包办,而下放给社会承揽。政府对社会市场的政策定向,不再是直接以行政权力干预市场,而只是制定和确保游戏规则,“使这种游戏成为公正的,具有竞争性的,可自由进入的,具有透明性的和信息畅通的。”^[4]

以上可略见,行政权已不再只是国家垄断的权力,出现了行政权多元化和部分地向社会转移的趋向。当然,在可以预见的将来,还不会出现完全社会化的局面。那是一个漫长的历史过程。在当代世界各国特别是中国,仍然是以行政权力为主导的国家。

3. 司法权的社会性

司法权通常被认为完全属于国家权力范畴,代表国家行使侦查、检察、审判的权力。中国宪法明确规定这些权力只能由国家机关行使。中国文化大革命中鼓励所谓“群众专政”,普通群众就可以不经司法机关,擅自侦查、审讯、逮捕乃至刑讯被他们认为是犯罪的人。这是无法无天的毁宪行为。

但司法权也并非是完全排斥社会参与的封闭性权力。其社会化因素有以下几点:

(1) 司法权内含的社会性

从司法权的性质与地位而言,它的职责是适用国家法律,但这并不意味着它只代表国家机关的利益,而不顾当事人的权益。应当说,它只是在整体上维护国家和人民的利益(体现在准确地适用国家法律的判断中)。在审理案件中,它是双方当事人(某个具体的国家机关与公民、法人)之间的中立者,只服从法律。当国家机关违法侵权时,它要依法维护社会主体的权益。所以“法官常常是与人民站在一起反对统治者滥用权力的进步力量”。^[5]

应当说,司法机关(此处主要是指审判机关)之设立,很大程度上是为了给予社会主体有可能利用诉权或司法救济权来抵抗国家权力对社会主体的侵犯。因为统治者要镇压敌人与罪犯,直接用行政的或军事的强制手段,更有力而省事。而设置司法机关和诉讼程序,则是为了以之制约国家权力的专横。审判机关是介于国家与社会、政府与公民以及社会成员之间的中立者和公正的裁判者。司法独立的根本意义就在于使司法权从其它国家权力中超脱出来。可见审判权这一国家权力中已内含有社会性因素。

国家主义的权力观把司法权只当作国家的专政工具或“刀把子”。与国家主义相对立的社会主义的权力观,则应强调司法权是社会自卫的武器。法官不只是国家利益的维护者,更是社会正义的伸张者。司法机关不只是国家的权力机关,更是社会的维权机关。

(2) 司法审判过程中的社会参与

[3][4] [意]路伊萨·托尔奇亚:《法治与经济发展:意大利社会制度中的法律体系》,中国—欧盟法律研讨会论文,1997年11月,北京。

[5] [美]约翰·亨利·梅利曼:《大陆法系》,知识出版社1984年版,第18页。

这主要体现在诉讼当事人享有控告权、申辩权、质证权、上诉权等诉讼权利。这些权利是社会对国家司法权力的制约。而陪审制度和律师制度更是以社会权力和权利来校正或抗衡国家司法权力的社会机制。在英国基层法院还设有业余的治安法官,由当地议会所属顾问委员会推荐,经大法官同意后由英王任命。治安法官无年薪,国家只补贴其职务花费。治安法官有逮捕拘禁嫌疑人之权。现英国有 28000 名治安法官,基层 97% 的刑事案件由治安法官处理。澳大利亚、瑞士也有类似制度。^[6]

公民和社会组织参与司法活动,也可以说是将国家司法权部分地交给社会主体行使的一种形式,虽然它是附属于国家司法体制上的环节。法国著名政治思想家托克维尔说:“实行陪审制度,就可以把一部分公民提到法官的地位,这实质上就是把领导社会的权力置于人民或一部分公民之手。”^[7]

(3) 社会化的准司法行为

这主要是指民间的调解与仲裁。前苏联还曾有过人民的道德法庭。在西方还有私人开业的侦探。中国民间的人民调解制度对于化解民间纠纷,减轻司法机关的负担,起了很大的作用。这些都是社会化的准司法制度。从长远看,这种依托社会权力的司法社会化,是马克思所讲的国家消亡过程中的一种历史趋势。毛泽东也讲过,一万年以后还有法庭,那大概也是行使一种社会化的司法权力。当然这都是一种猜测,现今还远谈不上“化”。

至于中国古代封建社会中,地方宗族势力也拥有按族规家法审处其家族成员的习俗,也是社会性的准司法行为,但这是封建专制统治势力在地方上的延伸,是维系封建秩序的社会权力,是压迫人民的,早已推翻。不过在现今中国农村中又有所复活,是应予取缔的。

以上概述的三种国家权力内部分权的社会化,只是提示了这些国家权力中渗入的社会性因素及其部分地向社会权力演化的发展趋向。还远谈不上已经或将要走向“彻头彻尾、彻里彻外”的“化”境。但国家权力中渗入社会主体的权利或权力成分,形成二者的“合金”,是大大有利于强化国家权力的人民性、民主性、受监控性以及高效性的。至于将国家权力逐渐“下放”或“还权”于社会,更有利于实现“小政府、大社会”的目标。从社会发展的远景看,国家权力的完全社会化,将是人类历史发展的必然归宿。

(二) 非政府组织及其社会权力

过去由于国家权力过度膨胀,特别是在中国高度集权的计划经济体制下,民间团体的功能萎缩,其社会权力的潜能未得充分发挥出来。中国近 20 年来的经济改革已开始动摇了国家权力一统天下的局面,在国家与社会一体化的格局转变为国家与社会二元互补互动的时代,社会群体的划分已不像《共产党宣言》中所预想的那样,更不是“以阶级斗争为纲”时代所断定的那样,只是剩下或简化为资产阶级与无产阶级两个阶级的对立,而是出现了极其多样化的利益群体,及代表他们利益的社会团体。社会的多元化引发了权力的多元化。权力已不限于国家所独占,在国家权力之外并与它并存并行的还有社会权力。

马克思和恩格斯都指出过,在资本主义社会,资本就是支配劳动力乃至整个社会和国家的社会权力。人民群众的革命权也是反抗政府压迫的巨大的社会权力。

[6] 参见程味秋主编:《外国刑事诉讼法概论》,中国政法大学出版社 1994 年版,第 14 页。

[7] [法]托克维尔:《论美国民主》,董果良译,商务印书馆 1997 年版,第 314 页。

所谓社会权力就是社会主体(公民特别是社会团体、非政府组织)所拥有的社会资源(物质和精神资源)对社会和国家的支配力。

早在1878年,英国政治家伯克就将报纸称为“第四种权力”。^[8]这就是在立法、行政、司法三权之外的社会权力。到20世纪70—80年代,电视等各种传媒的高度发展,其对社会和国家的影响力、支配力之大,有时甚至超过国家权力。海外有的论者甚至认为,全国性的新闻媒介成了“最显著和新的国家权力核心”,“一份在经济上独立并有自己的通讯网络的全国性报纸已起着总统的作用,而一份地方性报纸也扮演着市长的角色。”^[9]当年美国一家报纸发难,揭发水门事件真相,就把尼克松拉下了总统的宝座,显示出报纸的社会权力是多么巨大。

社会权力的载体主要是政府组织以外的各种社会组织,或称非政府组织(NGO),其中又可分为营利性和非营利性组织两大类,后者又称为“第三部门”(The third sector),即独立于政府组织与社会营利组织的第三类组织。在美国又称“独立部门”(Independent sector),主要是一些社会公益组织。NGO又常用来表述发展中国家以促进社会发展为己任的民间社会组织。本文所讲的社会组织取其广义,即指所有独立于政府组织之外的民间组织,主要指非政府组织,不再细分。

在二战后,人权问题、生态环境保护问题、裁军、反核、社会福利保障与服务、文化教育卫生问题、国际犯罪、自然灾害等诸多社会问题,引起社会的广泛关注。在这些问题面前政府失灵的情况下,引发许多群众性的社会运动,旧有的一些政党与工会等组织,已不能充分地代表多元化社会群体的千差万别的诉求,促使无数自力自救或对抗国家权力专横的社会组织应运而生。据来自13个国家的一批学者所概括的“非营利组织分类体系”(The International Classification of Nonprofit Organizations,简称ICNPO),这类组织有12大类,包括文化与休闲,教育与研究,卫生,社会服务,环境,发展与住房,法律、推促(advocacy,指鼓吹或推动某项事业)与政治,慈善中介与志愿行为鼓动,国际性活动,宗教活动和组织,商会、专业协会、工会,其他。这12大类又分为24小类,105小项。^[10]

没有政府资助的社会公益组织由来已久,如国际红十字会就是。当时是得到国际联盟的承认的。但各国非政府组织作为一个特殊的获得公众承认的社会组织,则始于联合国成立初期。迄今联合国确认的国际性非政府组织有1500个。^[11]

实际上各国NGO在近20年来有飞速的发展。1975年在墨西哥城召开世界妇女大会时,只有144个NGOs参加。到10年后在北京举行第四次世界妇女大会时,则有3000多个NGOs参加,另有3万多人出席了NGO论坛。^[12]在欧美一些发达国家,各种社会组织蓬勃兴起,万紫千红。其会员人数也猛增。如1968—1984年间,英国皇家自然保护协会的会员由28万增至200万人。1971—1994年间,英国皇家鸟类保护协会的会员增加了13倍,现在已超过工党、保守党、自由民主党这三大党的总和,达86万人。^[13]

美国是一个高度分化的多元化社会,各种社会组织层出不穷、无所不在。1945年只有

[8] 《报业登上“第四权力”阶梯的150年》,《参考消息》2000年3月9日。

[9] 《民主的危机》,台湾版,第106、108页。

[10] 参见前引[2],王绍光书,第15页。

[11] 见R. C. 朗沃思:《激进主义组织在全球机构中的影响力增加》,《芝加哥论坛报》1999年12月1日。

[12][13] 前引[2],王绍光书,第21页;另见《一个集团林立的国家》,[英]《经济学家》周刊1994年8月13日。

9.95万个非营利组织,到1995年共有116.4万个。法国有志愿社团50—70万个。德国有18—25万个。这两个国家44%—45%的成年人都是某个社团的成员。^[14]

在亚洲,过去大多数国家由于高度集权主义专制和经济不发达,民间社团缺少生存和活动的空间,作用不显著。但自20世纪90年代以来,已有一些发展。如印度全国非营利的社会组织有一百万之多,不过其中只有2.5—3万个比较活跃。^[15]印度尼西亚有35万多个,新加坡200万人口就有4600个(多为官办或官方特许的社团)。韩国直到1987年实行民主转型后,各种非政府组织才大量涌现,其中有一大批是维护人权、保护环境、监督政府、争取民主参与的“推促”组织。^[16]

在日本,90年代以前,人们认为社会公益组织无多大必要,公共服务本应是政府的职责。到90年代中期以后情势大变,据统计,截至1996年10月1日,经政府认证的公益法人共有2698万个,其中6815个为全国组织。未经政府认证的组织有55.6万个。加上社区组织,则总数超过100万个。^[17]由于日本仍是一个政府主导的社会,其非营利性社会组织对政府的依赖性很大,所以多相当于准政府组织,处于政府与市场接壤的灰色地带。^[18]

至于中国,到1998年底正式登记注册的有16.56万个,其中全国性的社团只有1490个。^[19]有不少是半官方性质,且大多是非政治性质。

遍布社会的各种民间组织或非政府组织,其拥有的大小不等的社会权力的影响力和支配力也无处不在。有些社会事务是政府不能或不愿做、不该做的,非政府组织正好填补了这个空白。并且利用其资源优势,有些可以比政府做得更好。它们的崛起还可以防止权力的过分集中,使权力多元化和社会化。

在民主化国家和多元化社会,有些非政府组织的能量很大,甚至成为左右经济、政治、文化和社会生活等各个领域的巨大社会势力。特别是在知识经济与信息革命时代,不仅社会组织拥有的社会资源的含金量很高,其集体权力更具影响力与支配力;即使个人,也可以其所拥有的高科技知识和信息,变成巨大的社会权力,起到辅助或扰乱国家乃至国际社会的作用。

1. 社会组织经济权力

前已述及,资本就是支配劳动力和经济的社会权力。西方资本主义社会中的财团、企业家协会等组织实际上操纵着国家经济领域。他们是立于政府之外又与政府有千丝万缕联系的压力集团。如日本的农业协同组合中央联合会拥有会员超过900万,而日本的选举制度使农民投票的数额比城市选民高三倍,因而农民通常能阻止有损于其利益的任何政策与法律的通过。^[20]关于给中国最惠国待遇问题,美国的纺织品和钢材生产组织和工会以及人权组织加以阻拦,而另外一些能在中美贸易中获益的大公司集团则动员其各种社会组织向议会游说,其中包括300家公司组成的中美贸易全国委员会,由55名公司总裁组成的发展美国对外贸易紧急委员会,中美贸易企业界联合会,由波音公司和摩托罗拉公司等组成的对华贸易关系正常化组

[14] 前引[2],王绍光书,第139页。

[15][16][17][18] 前引[2],王绍光书,第336页、第384页、第239页、第251页、第173页、第191页、第200页。

[19] 见1999年民政部发展统计快报,引自民政部电子网点www.mca.gov.cn又见吴志泽:《认真抓好对社会团体的引导和管理》,《求是》2000年第10期。

[20] 《众多利益集团的掣肘》,《参考消息》1999年10月20日。

织,等等。^[21]今年美国国会在审议给予中国永久性正常贸易关系待遇过程中,代表美国不同政见与利益的各NGO发挥了巨大作用。

至于国际金融大炒家一夜之间以其资本权力就可煽起亚洲的金融风暴,也可见出社会力量对经济的巨大支配力与破坏力。

2. 社会组织政治权力

民主国家实行政党政治,各政党都是政治性的社会组织。欧美工会在政治斗争中是一个强大的不可漠视的社会力量。而各种非政府组织为了实现其所代表的群体的愿望与要求,也常通过政治渠道来争取。美国的“美以公共事务委员会”有5.5万人,是一个亲以色列的压力集团,1976—1992年间美国四任总统不在位期间都曾担任过该会的领导人。过去它曾是美国犹太人的传声筒,后来则专亲以色列政府,成了以色列设在美国的“第二大使馆”。“在美国对近东的外交政策方面称王称霸”,以其雄厚的社会资源(财力与人才),曾促使美国政府对以色列的援助由1962年的9340万美元跃升为1986年将近38亿元,并曾几度迫使里根政府取消对沙特阿拉伯的军售。^[22]

在欧洲,由环保主义者组成的欧洲第一个绿党——英国绿党,成立于1973年,本是限于推促环保运动的社会组织,后来其他28个欧洲国家共30个绿党组成欧洲绿党联合会,政治影响日益扩大,“现在正在悄悄地成为主流政治力量”,在欧盟15国中的12个国家的政府中有绿党成员,担任环保部长甚至副总理。^[23]已由非政府组织上升为参政组织了。

在亚洲,非政府组织虽不如欧美发达,政治上受政府控制较严,但近年也有所突破。如1998年10月,印度尼西亚妇女组织、人权组织和志愿人员掀起浩大的抗议运动,抗议因印尼经济危机发生的骚乱中残暴妇女和華人的行为,迫使政府下令成立了妇女反暴力全国委员会和取消部分歧视華人的规定。^[24]在韩国,过去在专制统治下,一些争民主争人权的社运动和非政府组织被政府称作“反政府组织”,但也正是这些组织发动的人民运动,把独裁者赶下了台,促使1987年政府向民主转型。过去曾受过专制政府迫害的新执政者,开始不把民间组织视为敌手,而当作同盟者,非政府组织从此有了较自由的生存空间,“韩国妇女争取民主姐妹会”、“经济正义公民联盟”以及“韩国环境保护行动联盟”等民间组织已成为全韩NGO的主力军。

在中国台湾,过去长期实行一党专政的独裁统治,其社会组织的“社会力”,一直受控于政府的“政治力”与“经济力”(后者指国民党对经济的垄断特权)。执政当局只强调社会组织对现行政治体制的支持与顺应,而不能接受其制衡与竞争。相反,却纵容乃至勾结民间黑社会势力这类消极的、破坏性的“社会力”。不过自80年代起,由一些社会组织发动的各种社运动风起云涌,据台湾学者统计,有17种,如消费者保护运动,反污染救济运动,原住民人权运动,妇女运动,教师人权运动,政治受难者人权运动,客家人权益运动,劳工运动……,其诉求大多是

[21] 参见萨拉·弗里茨:《大公司在基层中播下亲中国游说集团的种子》,《洛杉矶时报》1997年5月13日。

[22] 《亲以色列压力集团的影响》,〔法〕《费加罗报》1998年5月7日;〔美〕Hedrick Smith:《The Power Game》(权力游戏),刘丹曦等译,台湾时报文化出版企业有限公司1991年版,第202页。

[23] 参见《一度激进的欧洲绿党在掌权后采取中间路线》,《欧洲绿党联合会》,转引自《参考消息》1999年3月4日。

[24] 《法制日报》1998年10月15日、17日。

有关基本人权,包括生存权、自由权、财产权、环境权、劳动权等等。^[25]对推促台湾的政治转型起了很大作用。

3. 社会组织文化权力

21世纪,人类进入知识经济和信息革命的时代,物质与精神产品价值的增加,更多地是通过知识而不是物质生产来实现。早在18世纪,英国哲学家培根就指出“知识就是力量”。现代高科技文化知识进而成为一种特别的知识权力。起决定作用的将不再是资本和企业规模的大小,而是其员工与组织所拥有的知识的创新。现代西方学者高德勒提出了一个“新阶级论”,即由新知识分子和科技精英组成的“文化资产阶级”,他们的经济基础是“文化资产”,他们拥有“文化权力”。^[26]他们也就是知识经济时代的“知本家”。其先进的高科技文化知识已不只是社会生产与生活的被动反映,也不只是可转化为生产力,而且可以形成一种社会权力,具有调控乃至转变社会生活方式和影响国家行为的强大支配力。这种知识权力或文化权力将成为社会权力的核心。

美国一位学者认为,在信息网络时代,联网者与非联网者之间的差距将比现今悬殊的贫富差距更加悬殊。世界正在迅速地演变成两个截然不同的文明:生活在电子网络世界内的一族人和这之外的另一族人。由于因特网几乎无所不包,几乎涵盖一切,因而它具有建立一个新的、包罗万象的另一个地球空间的效应。另一位哈佛大学社会学家丹尼尔·贝尔在20多年前提出,在即将到来的时代中,对通讯服务设施的控制将成为权力之争的起因,而获得通讯的手段将成为实现自由的一个条件。^[27]现在,能否进入强大的全球因特网络,将决定你拥有多大的权力。

由于经济的网络化,飞速发展的数字信息浪潮,将使经济运作模式发生革命性的变化,传统的企业主导型经济运作模式,将被顾客主导型模式取代。单个顾客将引导商品开发,以满足每一位顾客多样个性化的特定的需要。

网络经济、电子商务、生产和供应的指令自动化的迅猛发展,面对瞬息万变的“信息飓风”,掌握高科技网络知识的企业组织乃至公民个人,在因特网上点击一下,就可先机夺人,指挥一切,调动一切,刹那间成为亿万富翁,反之则倾家荡产。由于网络是开放性的,因此迅速建立网络的组织或个人将能为世界确立标准,从而征服世界市场。一个谁都能自由进出的电脑空间,正在使整个社会成为一个对所有商品与服务进行自由交易的市场。正如原美国麻省理工学院教授沃马克所指出的,今后网络上的效率革命将波及到社会所有领域。行政、服务、医疗等浪费严重的领域,也将出现成本和速度的革命。^[28]

由于电脑将普及到家庭,知识型的劳动者将越来越多地成为个体劳动者,而不一定都涌入企业或事业组织。有人预计到2050年,个体劳动者人数将超过企业就业人数。进入个体劳动者时代,现行法律体系与规章制度将不适用大多数人,政府的职能也将缩小。^[29]个体的权利与权力将大增。特别是现在网上法制尚处于真空的时候,社会组织与个人在网上的自由度很

[25] 见张晓春:《中产阶级与社会运动》,载肖新煌主编:《变迁中台湾社会的中产阶级》,台湾巨流图书公司1989年版。

[26] 参见前引[25],肖新煌主编书,第245页。

[27] 参见[美]杰里米·里夫金:《大肆渲染的合并的背后:超资本主义》,美国《洛杉矶时报》2000年1月13日。

[28] 参见日本经济新闻:《网络资本主义的到来》,1999年8月11日—13日。

[29] 《即将到来的个体劳动者时代》,香港《南华早报》1999年8月22日。

大。人们可以自由地在网上发布新闻,发表言论,与网友神聊。因特网上的窗口,成了新的“电子民主墙”。公民个人可以利用其网络知识与技能,做政府权力不能或不便做的事。现在,美国已有8000万人上网,全世界有2亿人。他们“实际上就是一个能共同行动的个人所组成的潜在网络,甚至连最强大的公司或政府组织的行动都能挫败。”^[30]

譬如在美国轰炸中国驻南斯拉夫大使馆之后,和李登辉抛出“两国论”之后,大量发自大陆的抗议性的电子邮件,堵塞了美国和台湾的政府网址,有些还突破他们政府要害部门如军事、情报部门的网络,进行破坏性干扰,使之一度瘫痪或遭受重大损害。^[31]如果说过去的民兵只是正规军的低级助手,那么在现代战争中,活跃在自己家庭电脑网络上高科技公民,只需用鼠标在适当的位置上点击,就可以使敌方指挥系统陷入瘫痪或紊乱。凡此却都显示出掌握网络高科技的个人直接参与政治乃至军事斗争的权力与能量。

与此相伴随的是,网上黑客、网上恐怖分子以及其他网上犯罪分子也十分活跃。他们是一些反社会分子,恐怖分子、间谍、窃贼、心怀不满的企业雇员以及无聊的好恶作剧的青少年。他们的权力(而不只是滥用权利)与能量十分巨大,防不胜防(如今年4、5月间出现的“I love you”的“爱虫”对全世界因特网的破坏)。专家认为,这些人“发动网络攻击并造成巨大破坏容易到了令人感到毛骨悚然的程度”。他们“只需坐在温暖的家中敲击几下键盘,就可以使全球范围内的电子商务经营活动陷入混乱。”^[32]在中国,1999年4月,“法轮功”组织一夜之间竟能动员上万人静坐请愿于“中南海”,也是借助电子网络迅速传递消息。这些都显示出社会文化权力的巨大破坏作用。

(三) 超国家权力与国际社会权力

20世纪末,世界已开始走进经济全球化的新时代。德国外长金克尔撰文认为,“21世纪的挑战是:全球化和多极世界。”他说,21世纪的世界将取决于大国和地区联合,各国不再能单独地实现和平、自由、安全和富裕;全球化时代里不再有世外桃源,谁与世隔绝,谁就会成为全球化的失败者。^[33]为了建立全球的政治、经济新秩序,防止和克服因全球化带来的种种消极后果,国际社会应当制定和遵守共同的游戏规则。于是,许多超国家的政府组织、经济组织和非政府组织日益积极地介入国际社会的共同事务,行使其超国家权力和国际社会权力。权力进一步多元化和国际社会化。

1. 全球化中的超国家权力

由于全球经济一体化的趋向逐渐形成,信息化社会、超时空的互联网的飞速发展,闭关自守的民族国家已难以立足于地球村,在国与国之间的政经关系之外,还有人类共同面临的全球问题。在国家权力之外与之并行或居于其上的,还有各地区和世界性的国家联合或国家联盟组织及其超国家权力。如联合国之于其会员国,欧共体之于其成员国,独联体之于其加盟国,WTO之于其参与国等等。这些超国家组织通过协商制订共同的行为规则,或通过决定,运用

[30] 伦纳德:《我们总有邮件》,美国《新闻周刊》1999年9月20日。

[31] 在李登辉提出“两国论”之后,中国大陆民间自发进行的对台“黑客战争”,截至12日已侵入台国民大会、行政院、监察院、新闻局等11个官方和学术网站。台方黑客也侵入大陆7个网站,并扬言要再进行第八回合“反攻大陆”的网上战争。摘自《参考消息》1999年8月17日。

[32] 《网络犯罪》,美国《商业周刊》2000年2月23日。

[33] [德]克劳斯·金克尔:《历史永不停顿——全球化的挑战已代替冷战》,《法兰克福汇报》1998年8月26日。

其超国家权力,促使或迫使其成员国以及强迫其他主权国家服从,或受其控制。乃至进行经济制裁或军事干预。从科索沃到东帝汶,从卢旺达到伊拉克,超国家权力都无所忌惮地挑战国家主权。联合国属下的国际刑事法院可以越过一国主权,直接逮捕和审判被指控为犯战争罪或种族屠杀罪、暴虐侵犯人权罪的他国将军、总统。欧共体的公民可以越过本国直接向欧盟的法院或议会投诉,表明其公民权可以不完全受本国国家权力的管辖。欧洲人权法院可以直接以英国政府“在法律上不完备”,“作为一个国家,没有积极采取措施保护少年不受非人道对待”为由,判令英国政府赔偿被继父依英国法律毒打的少年3万英镑。^[34]

不管你是赞成还是反对,超国家权力与人权和国家主权之间的关系,正在被重新界定。对于这些已然或将要成为现实的权力国际化多元化的现象如何评价,如何既反对一国称霸全球,恣意干涉他国内政;又能实现多极化和国际权力共享,加强国际合作,共同解决人类面临的迫切问题,是值得人们思考而不能回避的课题。

2. 全球化中的国际社会权力

与超国家组织及其超国家权力日益强劲的同时,国际间世界性的非政府组织也有很大发展。随着经济的全球化,一个多元化的全球社会也初露端倪。非政府组织的活动已超出了本国的范围,向全世界扩展。那些致力于裁军反核、保护生态环境的社会组织,只有动员国际社会的力量,才能达到目的。那些关注人权、妇女儿童、救济贫困人口的非政府组织,也自然要把他们的活动伸入各发展中国家。据估计,现在大约有3万个非政府组织在世界范围内活动。早期的国际红十字会至今活跃于全世界。现今“医生无国界协会”负责处理世界性医疗卫生问题。“世界自然保护基金会”在20世纪90年代起已进入国际经济与政治的主流。世界人权组织、“大赦国际”对各国人权问题进行广泛的干预,许多国际非政府组织在推动制定国际禁雷公约、关注全球变暖问题、减免第三世界债务、帮助建立国际刑事法庭以及挫败29个主要工业国家制订全球投资的基本原则的企图等等问题上,充分显示了其国际社会权力的巨大能量。1999年WTO在西雅图举行会议期间,有700个非政府组织的上万人参加了对抗会议的强大示威游行,迫使会议无结果而散。有些世界性非政府组织实力雄厚,如大赦国际的预算比联合国的人权观察组织的预算还多。即使规模很小,甚至只有两、三个经济学家或社会学家,但他们有电脑,能熟练地利用因特网,就可以动员、调动和组织全球的社会力量。这些非政府组织正以其所拥有的物质与精神资源所形成的影响力和支配力,即国际社会权力,干预着世界性的公共事务。他们通过全球市场、跨国公司和全球通讯,制订一些管理全球经济、环保和劳工等新的国际规则。试图取代那些已经过时的国家规范。联合国和一些国家在作决策的时候,都将与他们协商,听取他们的意见。他们“在全球管理中成了真正的第三支力量。”^[35]

以上可见,旧的单一的国家权力的概念,已经容纳不了20世纪末已经出现和未来21世纪将日益走向兴隆的国内国际社会权力和超国家权力的现象。权力多元化社会化将是不可逆转的历史潮流。

[34] 郭瑞璜编译:《老子打儿,国家受罚》,参见《青年参考》1998年12月4日。根据英国1864年的一个法律,体罚是合理的,英国法院乃据此宣判打儿子的继父无罪,该被打的少年上诉到设在法国斯特拉斯堡的欧洲人权法院,作出了如上终审判决。

[35] 《激进主义组织在全球机构中的影响力增加》,参见《参考消息》1999年12月8日。

