

DOI: 10.14015/j.cnki.1004-8049.2018.8.005

黄河、戴丽婷:“一带一路”公共产品与中国特色大国外交”,《太平洋学报》,2018年第8期,第50-61页。

HUANG He, DAI Liting, “Public Goods of the Belt and Road Initiative and the Major Country Diplomacy with Chinese Characteristics”, *Pacific Journal*, Vol. 26, No. 8, 2018, pp.50-61.

“一带一路”公共产品与中国 特色大国外交

黄河¹ 戴丽婷¹

(1. 复旦大学, 上海 200433)

摘要: 全球金融危机以后,全球性公共产品供需的巨大缺口及“私物化”倾向日益阻碍全球经济的发展。在欧美各国自顾不暇并逐渐减少公共产品供给的背景下,中国正在日益成长为一个负责任的大国。中国是“一带一路”的提出者,也是践行者。我们可以把服务于“一带一路”特定区域或跨区域,其成本又是由区域内或区域间国家共同分担的安排、机制或制度,称为“一带一路”公共产品。如果说人类命运共同体是中国特色大国外交在新时代崇高而值得追求的战略目标,那么提供“一带一路”公共产品就是在新时期实现人类命运共同体极其重要的步骤。中国正以实际行动打造人类命运共同体,向世界提供越来越多的优质公共产品。

关键词: “一带一路”;公共产品;中国特色大国外交

中图分类号: D82/F11

文献标识码: A

文章编号: 1004-8049(2018)08-0050-12

2013年习近平主席提出的“一带一路”倡议,是新时期我国提出的第一个全球战略,几年来已获得颇为丰厚的成果,在世界范围内达成了各国合力推进“一带一路”倡议的共识。^①2017年发布的党的十九大报告则体现了中国“和平、发展、合作、共赢”的特色外交理念,明确了中国特色大国外交要推动构建人类命运共同体的长足任务与美好愿景。这是以习近平同志为核心的党中央统筹国内和国际两个大局,综合安全

与发展新理念而提出来的新时代中国外交的行动指南。^②因此,基于上述新的时代背景,中国特色外交亟待在发展、治理和安全视野下梳理中国“一带一路”公共产品的实践,构建属于中国的公共产品供给理论。

一、引言

传统的公共产品主要是一个国家或地区内

收稿日期:2018-04-28;修订日期:2018-05-12。

基金项目:本文系国家社科一般项目“‘一带一路’倡议与区域性公共产品的中国供给研究”(17BGJ061)的阶段性研究成果。

作者简介:黄河(1969—),男,江苏无锡人,复旦大学国际关系与公共事务学院教授、博士生导师,经济学博士,主要研究方向:国际政治经济学;戴丽婷(1995—),女,湖南怀化人,复旦大学国际关系与公共事务学院2016级硕士研究生,主要研究方向:国际政治经济学。

① 本刊综合:“习近平提出坚持和平发展道路,推动构建人类命运共同体,奋力推进新时代中国特色大国外交”,《党建》,2018年第1期,第26页。

② 王明进:“新时代中国特色大国外交的行动指南”,《中国教育报》,2017年11月16日, http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/moe_2082/zl_2017n/2017_zl59/201711/t20171116_319288.html。

部的问题,即地方公共产品或国家层次上的公共产品。按照萨缪尔森(Paul A. Samuelson)的观点,“公共产品的特点在于,无论你是否愿意,它们带来的好处最终都会不可分离地扩散到整个社区”。^①消费的非排他性(non-exclusive)和消费的非竞争性(nonrival)是公共产品的两大特征。

全球化的不断发展不仅带来了越来越多的全球问题,也增加了国内问题全球化的机率——许多国家内部的问题日益外溢到世界范围,例如疫病、通信、跨国犯罪、恐怖活动等。在世界(全球)政府不存在也不可行的条件下,大量的国际性热点问题需要国际社会提供公共产品来加以解决,像这样具有国际外溢性特征的公共产品就是“国际公共产品”。^②国际公共产品的外溢效应通常带来正的外部性。^③也就是说,国际消费者通常可以通过“搭便车”的形式免费使用由国内或者国际组织提供的公共产品。

相对比国际公共产品,区域性公共产品是一个较为晚近的理论概念。凯瑟琳·格温(C.Gwin)提出了关于区域公共产品的核心观点:“与常规对外援助集中于单个国家相比,跨国问题的解决需要多个国家采取以结果为导向的发展合作措施”。^④对于“新手”大国来说,从区域性公共产品提供入手,更合理也更符合实际。区域性公共产品理论源自西方,当其被引入中国后,中国学者便将作为援助理论问世的区域性公共产品进行了创新性的重构和演绎,使之适应中国语境以及作为区域合作理论得到进一步发展。樊勇明最先引入该概念,认为其是“只满足于区域内各国谋求繁荣、维护稳定的共同需求,只适用于本区域,其成本又是由域内国家共同筹措的安排、机制或制度。”^⑤考虑到该理论对发展中国家的适应与对概念的扩大,国内学者也强调回归“公共产品”的本质,即除了制度、组织和机制等非物质的非有形产品,跨国社会基础设施等有形物质性产品也包括在内。^⑥随后,黄河统合了现有的区域性公共产品和区域间公共产品的概念,提出了区域性公共产品和区域间公共产品是指“那些只服务于特定区

域或跨区域,其成本又是由区域内或区域间国家共同分担的安排、机制或制度。它可以小到不同国家与次区域之间,如中国或美国与大湄公河次区域;也可以大到不同区域合作组织之间,如亚太经济合作组织(APEC)与欧盟(EU)。^⑦因此,学术界一般涉及“区域性公共产品”的概念时,如无特别说明,具体即指“区域性或区域间公共产品”。

英国学派的伊恩·克拉克(Ian Clark)认为,一个大国只有承担国际责任才能够获得国际社会对其地位的认可。如何体现国际责任?供给公共产品是其最主要的方式。^⑧美国经济学家金德尔伯格在其代表性著作《萧条中的世界:1929—1939》中提出:国际经济体系的稳定必须由一个稳定器来维持。他以1929年至1939年世界经济危机的发生和发展为例,反复强调国际经济体系的稳定运转需要某个国家来承担“公共成本”。金德尔伯格在《国际经济中的主宰和领导》(Dominance and Leadership in the International Economy)一文中说,“国际经济的稳定依赖于一种‘稳定器’(stabilizer),即某个国家要能负责为亏本产品提供市场,让资本稳定地(不是逆循环地)流动,并且能够在货币制度呆滞不灵陷入困境时,提供清偿能力以期建立某种再贴现的机制。”^⑨金德尔伯格由此强调了

① [俄]保罗·A. 萨缪尔森、威廉·D. 诺德豪斯著,萧琛等译:《经济学》(十四版),北京经济学院出版社,1996年版,第571页。

② 张宇燕、李增刚著:《国际政治经济学》,上海人民出版社,2008年版,第196页。

③ 陈涛:“国际税收竞争与公共产品提供”,《税务与经济》,2003年第1期,第60页。

④ Gwin C., “The New Development Cooperation Paradigm”, ODC Viewpoint, 1999, <http://www.odc.org/commentary/vpjun99.html>, 1999.

⑤ 樊勇明:“区域性国际公共产品:解析区域合作的另一个理论视点”,《世界经济与政治》,2008年第1期。

⑥ 樊勇明、钱亚平、饶云燕著:《区域国际公共产品与东亚合作》,上海人民出版社,2014年版,前言第3页。

⑦ 黄河:“公共产品视角下的‘一带一路’”,《世界经济与政治》,2015年第6期,第141页。

⑧ Ian Clark, *Bringing Hegemony Back in: The United States and International order*, International Affairs, 2009, p. 24.

⑨ 樊勇明等著:《西方国际政治经济学》,上海人民出版社,2017年版,第58页。

公共产品在国际秩序稳定中的重要意义。

我们在高度评价国际货币基金组织(IMF)、世界贸易组织(WTO)等组织作为经济全球化载体作用的同时,也要看到公共产品的巨大缺口和“私物化”倾向已日益阻碍全球经济的发展。在安全需求方面,我们可以从三个层次剖析这一现象:站在全球的高度,各种非传统安全需求持续增加;站在国家层面,安全需求正因全球化导致的国内政治国际化和国际政治国内化双重效应而产生重大的变化;站在全球和国家相互交叉的高度,国际行为体多元化及其相互关系复杂化导致安全需求既不断增生,又伴随着重大变异。^①而在经济发展援助方面,经济合作与发展组织(OECD)的数据统计清晰地展示了几十年来官方发展援助的情况(见图1、图2)。

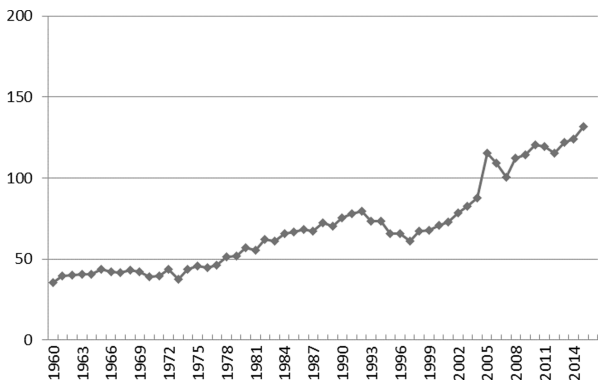


图1 按2015年可比价计算的1960—2016年经合组织发展援助委员会(DAC)国家官方发展援助总支出额变化(十亿美元)

资料来源:笔者根据经济合作与发展组织官方网站数据编绘,网址:<http://www.oecd.org/dac/stats/>,访问截止时间:2018-05-12。

由图1和图2可见,金融危机期间以及欧债危机期间经济合作与发展组织国家发展援助大幅减少,但总额成小幅上升趋势。与国际发展援助绝对量波动上升的状态不同,在经济合作与发展组织官方统计的57年间,国际发展援助的相对量总体上呈下降趋势,尽管在经历了金融危机与欧债危机的几次明显下降后,近几年已经稳定下来,维持在国民总收入的0.3%左右,但远远低于联合国0.7%的预期目标。

美国著名学者罗伯特·吉尔平(Robert Gil-

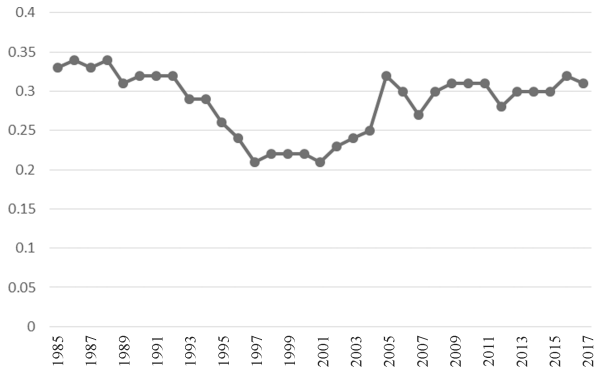


图2 1985—2017年经合组织发展援助委员会(DAC)国家官方发展援助净支出总额占其国民收入总值(GNI)的比重

资料来源:笔者根据经济合作与发展组织官方网站数据编绘,网址:<http://www.oecd.org/dac/stats/>,访问截止时间:2018-05-12。

pin)等人20世纪80年代就已经指出,国际公共产品包括四大综合体系:有效的国际援助体系、稳定的国际金融体系、可靠的国际安全体系和开放的国际贸易体系。^②吉尔平从这一角度论证了:一个负责任的大国应当承担起保障国际社会的安全稳定,维护世界经济的繁荣,并提供国际公共产品的角色。同时,这一理论还揭示了一国的经济与国家兴衰和权力转移的一种必然逻辑。^③

区域性公共产品诞生之初是被纳入南北合作的西方援助体系之下的,早期学者的研究以及各类国际组织的研究也是集中在区域性公共产品对提供援助及援助有效性之上。不可否认,发达国家和国际金融机构通过对外援助提供区域性国际公共产品,对欠发达或发展中地区的发展、政治稳定起到了积极的促进作用,但是这种援助供给模式也存在一定的问题。一是援助资金有限性、资金管理及使用效率问题,一直制约着援助效果的发挥;二是区域性问题的复杂性、普遍性以及各国对安全措施、跨国

① 张春:“安全私有化的当代发展及其国际政治意义”,《世界经济与政治》,2016年第6期,第10页。

② [美]罗伯特·吉尔平著,杨宇光等译:《国际关系政治经济学》,经济科学出版社,1989年版,第90页。

③ 杨鲁慧:“中国崛起背景下的中美新型大国关系”,《山东大学学报》(哲学社会科学版),2013年第6期,第2页。

环保、金融稳定、疾病防治等区域性公共产品的需求增长,使国际援助投入生产的区域性公共产品处于严重的供给不足状态;三是援助产品一般带有捐助国的意识形态和偏好取向,与受援国和地区实际需要不符,无法满足个性化需要。加之发展援助领域开始接纳新发展经济学的若干新理论,区域性公共产品的理论重点转向了区域合作领域。

实践中,对区域性合作中区域性公共产品的研究主要集中在三个地区:欧洲、北美与东亚。^① 以北美自由贸易区为代表的霸权国主导供给模式是国际公共产品的霸权稳定论在美洲区域的一种表现。对此的研究多集中在美国的行为之上。^② 以欧盟为代表的轴心国家主导供给模式也随着欧盟的实践颇成规模。东亚地区的区域性合作具有特殊性:由于该区域没有一个主导大国提供国际公共产品,也没有像欧盟这样成熟的一体化组织,仅仅依靠碎片化的各大供给方提供区域性公共产品既无法满足需求也难以服众。可以看到,东盟及“10+3”为代表的小国联盟主导供给模式虽然一直在发展,但并没有形成一股强大的合力,日^③、韩想要完成的区域性大国主导模式从未成行,兼有域外大国美国等国家^④一直试图强势插入自己的供给模式,东亚区域合作依旧在碎片化中艰难行进。

但中国的供给模式应是我们关注的重点,中国试图在“一带一路”中推行的模式是区域性国际公共产品域内国家联合供给模式,其与传统模式最根本的区别在于其基点是合作共赢,即联合提供、集体决策、成本合理分摊、利益共同分享,而区域合作的不断发展既实现了参与国家的共赢,又为提供新的跨国公共产品提供了空间和可能,这正是新时期中国特色外交中极为重要的一个发展创新。

二、发展、治理和安全视野下的 “一带一路”公共产品

由上文可知,全球化本身已经成为全球性公共产品。而大国更是负有独特且重大的责任

来维持足够的公共产品的提供。^⑤ 小国的“搭便车”行为削弱了公共产品的数量和质量,大国的“私物化”倾向和疲软动力使得国际公共产品的持续供应不足。在这一背景之下,如果没有大国愿意承担领导责任,世界经济安全秩序将会面临重大危机。从世界各国十年来的国内生产总值(GDP)增长与外汇储备来看,中国有着强劲潜力成为这个有作为且负责任的大国。

表1 世界及主要国家近十年实际国内
生产总值增长率(%)

年份	中 国	世 界	美 国	日 本	德 国	英 国	澳 大 利 亚	韩 国	印 度	巴 西	俄 罗 斯	南 非
2008	9.6	3	-0.3	-1.1	0.8	-0.6	2.6	2.8	3.9	5.1	5.2	3.2
2009	9.2	-0.1	-2.8	-5.4	-5.6	-4.3	1.7	0.7	8.5	-0.1	-7.8	-1.5
2010	10.6	5.4	2.5	4.2	4	1.9	2.3	6.5	10.3	7.5	4.5	3
2011	9.5	4.2	1.6	-0.1	3.7	1.5	2.7	3.7	6.6	4	4	3.3
2012	7.9	3.5	2.2	1.5	0.7	1.3	3.6	2.3	5.5	1.9	3.5	2.2
2013	7.8	3.4	1.7	2	0.6	1.9	2.1	2.9	6.5	3	1.3	2.5

资料来源:笔者根据国际货币基金组织2017年5月发布的《世界经济展望》(World Economic Outlook Database)数据绘制。

中国在2013年9月和10月先后提出的“丝绸之路经济带”和“21世纪海上丝绸之路”的重大倡议,到目前为止,已获得颇为丰厚的成果。正如王毅部长所指出的:“一带一路”构想是中国向世界提供的公共产品。^⑥ 而我们的态度是:

① 参见张建新主编:“国际公共产品与地区合作”,《复旦国际关系评论》(第9辑),该论文集的四个主题是:国际公共产品视野中的地区多边治理;地区公共产品供给:欧盟的经验;地区公共产品供给:美洲的经验;地区公共产品的供给:东亚的探索。

② 程宏亮:“北美自由贸易区:一种‘美国模式’的地区主义战略”,《复旦国际关系评论》,2009年第9辑;李巍:“区域霸权与地区公共产品:对北美地区主义的一种解释”,《复旦国际关系评论》,2009年第9辑,148-183页。

③ 贺平:“区域性公共产品与东亚的功能性合作:日本的实践及其启示”,《世界经济与政治》,2012年第1期,第34-48页。

④ 倪建平:“美国与东亚一体化:地区公共产品的视角”,《复旦国际关系评论》(第9辑),上海人民出版社,2009年,第200-212页。

⑤ 郑永年:“中国可以回避‘金德尔伯格’陷阱吗?”搜狐新闻网,2017年5月9日,http://www.sohu.com/a/139233464_790610。

⑥ 王毅:“‘一带一路’构想是中国向世界提供的公共产品”,新华网,2015年4月8日,http://news.xinhuanet.com/2015-03/23/c_1114735852.htm。

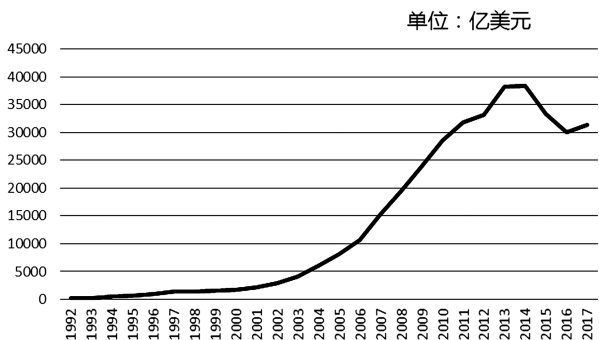


图3 1992—2017年中国国家外汇储备

资料来源:笔者依照国家外汇管理局数据绘制,网址:http://www.safe.gov.cn/wps/portal/sy/tjsj_lnhwhcb,截止访问时间:2018-05-12。

希望各个国家、跨国公司、国际组织甚至非政府组织都可以参与到具体的合作中来。”^①

在习近平新时代中国特色社会主义思想的指导下,党的十九大开启了新时代中国特色大国外交战略思维和谋划的新征程。中国以更高的站位、更远的视野、更科学的态度制订和实施外交战略时,正在加强战略思维和谋划。^②同时,中国特色大国外交战略的实践和理论在实施与探索新的国际发展、治理与安全理念方面,已经取得了重大阶段性成果,开启了中国特色外交新时代。

(1)金融危机以来,西方国家普遍缩减其对外援助和减贫措施,在消极履行发展援助的同时,还利用援助作为其在国际社会获取政治空间和政治利益的手段。^③在这种背景下,中国还是坚持以发展合作为核心的援助理念。例如,2013年3月,习近平主席在访问非洲时,提出了“真实亲诚”的对非政策理念和正确义利观。^④在2015年中非合作论坛约翰内斯堡峰会上,习近平主席宣布“中非双方同意将中非新型战略伙伴关系提升为全面战略合作伙伴关系。”^⑤截至今年,习近平主席对拉美的3次访问都在不断推动中拉关系“五位一体”新格局、“1+3+6”务实合作新框架和中拉命运公共体的建立。^⑥

(2)在当前全球治理大发展、大变革的趋势下,^⑦“推进全球治理体制的变革不仅旨在解决各种全球问题,还在于给国际秩序和国际体系

定规则、定方向。”^⑧2015年11月,习近平主席在联合国气候变化巴黎大会上就提出:“巴黎协议不是终点,而是新的起点。”^⑨不仅对于中国,对世界来说我们的目标都应该是“创造一个各尽所能、合作共赢、公平正义、奉行法治、共同发展、包容互鉴的未来。”^⑩2017年9月,在福建厦门市召开的金砖国家领导人第九次会晤中,习近平主席提出了“平等相待、求同存异”“务实创新、合作共赢”“胸怀天下、立己达人”这三条重要启示,开启了金砖合作第二个“金色十年”,^⑪力推将金砖国家“发展成为就全球经济和政治领域的诸多重大问题进行日常和长期协调的全方位机制”的务实计划。^⑫

(3)自冷战结束以来,国际安全形势发生了巨大的变化。随着全球化和信息化的迅猛发展,非传统安全问题日渐成为全球大患。全球经济风险、气候变化、环境污染、恐怖主义和网络战等问题为人类带来的威胁并不亚于传统的安全威胁。面对国际安全形势出现的新变化,

① 王毅:“‘一带一路’构想是中国向世界提供的公共产品”,新华网,2015年4月8日,http://news.xinhuanet.com/2015-03/23/c_1114735852.htm。

② 杨洁勉:“新时代中国外交的战略思维和谋划”,《外交评论》,2018年第1期,第1页。

③ 焦佳凌、李瑞昌:“反贫困:国际资源与中国贡献”,载李瑞昌主编:《复旦公共行政评论:危机、安全与公共治理》,2007年第3辑,第209—213页。

④ 门洪华:“十八大以来中国国际战略布局的展开”,《社会科学》,2017年8期,第15页。

⑤ 江时学:“中欧在非洲事务中的合作”,《国际观察》,2016年3期,第12页。

⑥ 韩墨、韩梁:“开启新时代中国特色大国外交壮阔征程”,《新华每日电讯》,2018年1月3日,第2版。

⑦ 杨剑、郑英琴:“‘人类命运共同体’思想与新疆域的国际治理”,《国际问题研究》,2017年4期,第16页。

⑧ 习近平:“推动全球治理体制更加公正更加合理”,新华网,2015年10月13日,http://news.xinhuanet.com/politics/2015-10/13/c_1116812159.htm。

⑨ 《习近平主席出席气候变化巴黎大会开幕式并发表重要讲话》,人民网,2015年12月1日,<http://cpc.people.com.cn/n/2015/1201/c64094-27874102.html>。

⑩ 同⑨。

⑪ 《金砖国家领导人第五次会晤德班宣言》,新华网,2013年3月28日,http://news.xinhuanet.com/world/2013-03/28/c_124511982.htm。

⑫ 朱杰进:“金砖国家合作机制的转型”,《国际观察》,2014年3期,第15页。

需要研究新问题,探索新方法。在这个背景之下,习近平主席代表中国向世界发声:“世界各国需要倡导共同、合作、综合以及可持续安全的理念,加强国际和地区合作,共同应对日益增多的非传统安全威胁。”^①

中国是“一带一路”的提出者,也是践行者。在推进“一带一路”倡议的发展之路上,中国倡导设立了亚投行和丝路基金,合作建立了金砖国家银行,设立中国—联合国和平与发展基金以及南南合作援助基金,组建了联合国第一支常备维和警队。这些行动与组织机构的建立表明了中国正以实际行动打造人类命运共同体,向世界提供越来越多的优质公共产品,也证明了不断推进的“一带一路”已经成为我国迄今向世界提供的最重要、最成功的公共产品。^②

三、“一带一路”公共产品的中国供给

3.1 国际公共产品供给的困境

一个国家的意愿和能力直接决定了其参与国际公共产品供给行动的数量和质量。^③ 具体而言,国家能力决定了国家能够用于国际公共产品供给可动用的资源禀赋,国家意愿则显示出国家对国际公共产品供给的偏好。^④

当国际公共产品数量的缺口过大且无法满足个性化的需求时,共同的需求和利益将会使该区域及区域间的国家或国家集团联合起来,共同设计出一套安排、机制或制度,并为之分摊成本。^⑤ 因此,这些服务于“一带一路”特定区域或跨区域,其成本又是由区域内或区域间国家共同分担的安排、机制或制度,^⑥ 就可以被称作“一带一路”公共产品。例如,中国发起一系列以发展中国家为主体的国际组织及合作机制,实现了多边机制在发展中国家的网络化全覆盖。^⑦ 上合组织、金砖国家、丝路基金等都是这一点的绝佳体现。

“搭便车”现象与公共产品本身的边际成本递增与边际收益递减的效应,使得提供国际公共产品的国家需要同时具备能力和意愿两个前

提条件,既要其具备获得国际社会认同、构建和维护国际体系的能力,又要具备服务体系内其他成员的意愿并容忍体系内成员广泛“搭便车”的行为。全球金融危机以来,美国经济发展动力不足。同时,全球治理问题的复杂化也使美国单方面提供公共产品的能力受到制约。根据经济学边际成本收益规律,随着美国在维持霸权和由它主导的国际体系稳定过程中提供的国际公共产品越来越多,单位公共产品的边际成本递增且边际收益递减,美国消耗了大量的经济剩余。^⑧ 用乔治·凯南(George Frost Kennan)的话来说:“这个世界的麻烦比我们许多人认识到的更深刻、更棘手、更顽固。因此,我们绝对必须节省我们有限的资源,绝对必须把它们用在我们觉得它们会起到最佳作用的地方”。^⑨

吉尔平认为,“由于存在‘搭便车’者,霸权国往往长时间为保证公共产品的充分供应而付出了远远超出其应承担的成本。”^⑩ 因此,一旦提供国际公共产品的能力或者意愿减弱,都会造成国际公共产品的供给不足。事实上,这种情况已经发生。例如,唐纳德·特朗普(Donald Trump)上台后,当美国主导的多边体制和多边

① 瞿崑:“习近平:加强全球安全治理刻不容缓”,新闻中心,2016年7月12日,<http://news.sina.com.cn/c/nd/2016-07-12/doc-ifxtwh13629686.shtml>。

② 韩墨、韩梁:“开启新时代中国特色大国外交壮阔征程”,《新华每日电讯》,2018年1月3日,第2版。

③ 樊勇明著:《西方国际政治经济学》(第二版),上海人民出版社,2006年版,第80页。

④ 吴志成、李金潼:“国际公共产品供给的中国视角与实践”,《政治学研究》,2014年第5期,第116页。

⑤ 黄河:“公共产品视角下的‘一带一路’”,《世界经济与政治》,2015年第6期,第141页。

⑥ 黄河、陈美芳、汪静、高姝涵:“中国企业在‘一带一路’沿线国家投资的政治风险及权益保护——以中线、北线B和南线为例”,《复旦国际关系评论》,2015年第1期,第26页。

⑦ 乐玉成:“为全球治理体系改革和建设不断贡献中国智慧和力量”,《党的十九大报告辅导读本》,人民出版社,2017年,第418页。

⑧ 樊勇明、钱亚平、饶芸燕著:《区域国际公共产品与东亚合作》,上海人民出版社,2014年版,第81页。

⑨ “对政治科学院的演讲”,1949年11月10日于纽约,普林斯顿大学藏乔治·F·凯南文件,第1盒。参见[美]约翰·加迪斯著,时殷弘等译:《遏制战略:战后美国国家安全政策评析》,世界知识出版社,2005年版,第30页。

⑩ 同③,第66页。

谈判受阻时,美国迅速转向了贸易保护主义。从国际货币基金组织(IMF)的统计数据中可以清楚地看到,2012—2016年的世界贸易增长相较于2003—2007年经历了更深层的减弱,其中原因之一正是贸易保护主义措施的增加。^①正如美国前农业部长丹·格利克曼(Dan Glickman)所说,“美国几十年来形成的关于自由贸易的政策共识正在瓦解。”^②

2005—2018年世界经济增长和贸易增长趋势

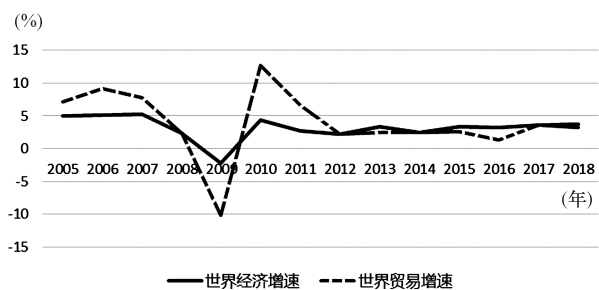


图4 2005—2018年世界经济增长和贸易增长趋势

资料来源:笔者根据国际货币基金组织2017年5月发布的《世界经济展望》(World Economic Outlook Database)数据绘制。其中,2018年数据为预测数据。

当今世界,国际发展援助特别是官方发展援助被称为国际公共产品供给的一大重要领域。世界银行集团(World Bank Group,简称WBG)是全球最大的发展援助机构,由五个紧密联系的机构组织:国际复兴开发银行(IBRD)、国际金融公司(IFC)、国际投资争端解决中心(ICSID)、国际开发协会(IDA)以及多边投资担保机构(MIGA)共同组成。其中,国际复兴开发银行和国际开发协会合称“世界银行(WB)”。作为促进发展的多边融资开发国际组织,世界银行为发展中国家的发展提供了丰富的资源和经验,在消除贫困、创造和传播发展知识、支持公正和开放的贸易体系、支持私人资本流向新兴市场、推动国际问题形成全球共识方面的积极影响有目共睹。但在实际运作中也存在一些问题,遭到各种批评。例如,世界银行及国际货币基金组织在援助投放过程中所附加的条件常常是具体、严格甚至苛刻的,其在本质上大多具

有相当大的强制性,因此,在较为刚性且相对抽象的附加条件之外,条件性的援助方式还往往悄悄“夹带私货”——为某一国家或国际组织谋取扶贫地区当地的软性福利。援助方常常通过威胁或在事实上削减甚至终止援助的方式,迫使受援方接受本来可能并不情愿接受的条件,从这个角度来看,摩根索的论断可谓真知灼见:“在对外援助的旗帜下并没有更高的道德原则,经济发展援助本身已经变成了和平时转移资金和服务的意识形态,所有对外援助的理念都是基于政治考虑。”^③

2017年1月美国政治学家约瑟夫·奈(Joseph Nye)在欧洲新闻网发文并提出了“金德尔伯格陷阱(Kindleberger Trap)”理论,引起学术界和媒体的关注。这个理论以美国的视角告诉世界:中国崛起以后的动向可能不是“示强”,而是“示弱”。中国在这个危机四伏的世界不会承担起美国以往担负着的“稳定者”的责任。事实上,金德尔伯格陷阱想表达的观点有二:一是希望把崛起的中国排斥在作为全球公共产品供给者的选项之外。西方国家认定中国作为挑战者是对(守成国家所制定的)现有国际规则的一个不安定因素,并不愿让其参与新规则的制定;二是担心中国在全球公共产品供给问题上成为一个纯粹的免费搭车者。^④西方国家一向批评中国在现有的国际体系中大捞福利,而没有付出对等的“报酬”。“搭便车者”是西方国家贴给中国的一贯标签。

3.2 中国参与国际公共产品供给的意愿

事实上,近年来,随着实力与意愿的双重增长,中国正积极转变自己的身份:努力从西方标

① 张二震、戴翔:“全球贸易保护主义新趋势”,《人民论坛》,2017年第5期,第130页。

② [美]卡伦·亨德里克斯著,王宇译:“美国贸易保护主义真相与误读”,《金融发展研究》,2017年第3期,第32页。

③ Hans Morgenthau, “A Political Theory of Foreign Aid”, *The America Political Science Review*, 1962, Vol.56, No.2, pp.301-309.

④ 蔡昉:“金德尔伯格陷阱还是伊斯特利悲剧?”,《世界经济与政治》,2017年第10期,第5页。

签中的“免费搭车者”转变为国际公共产品的提供者。^① 习近平主席在 2014 年 8 月访问蒙古国时提出了“中国版搭便车”论,^②对各发展中国家的搭便车行为表示欢迎。同时,中国积极开展“南南合作”,将中国特色社会主义的义利观倾注在每个合作项目之上,坚持平等互利。

可以看到,中国正以实际行动证明自己将要成为“综合国力和国际影响力全球领先的国家”,与此相反,特朗普的“美国优先”政策令美国抽身全球化。同时,欧盟内部一体化进程受挫,整体经济振兴乏力。^③“一带一路”倡议作为一个整体平台,在该平台下的诸多跨国活动具有区域性或区域间公共产品属性。^④ 因此,在美国回撤、欧洲乏力的背景之下,“一带一路”公共产品或许可适时补上这样一个空缺,以区域化推动各国发展合作的顺利进行,形成一个以中国为中心节点的合作体系网。^⑤

在“一带一路”倡议的覆盖区域,一般没有所谓的“主导国家”、附属国家这样的等级区分。即使在某一区域拥有优势地位的国家,也并不能因此拥有特殊权利,中国奉行的是平等互利互惠的合作原则。因此,“一带一路”公共产品可以通过沿线国家之间的协议和契约等合作手段来促进发展,用灵活创新的融资方式来提供更多更优质的公共产品。对此,我们采用表 2 进行分析。

续表

产品类型	案例	融资方式	备注
不纯粹公共产品	国内传染病的预防; 减少污染; 保证水源安全; 农业生产技术的提高; 搜集政治不稳定情报	必须再次依靠跨国组织和某些国际集体行动安排。与纯粹公共产品相比,竞争性可能会激发更独立的行为。	更私人化的捐助激励。竞争性放松了中性考虑,但来自公共部门的推动仍然必需。
俱乐部产品	跨境桥梁与管线; 跨境电网; 机场辐射网络; 跨境交通基础设施; 互联网接入; 卫星发射设施; 防止有害生物入侵	根据拥挤情况对每次使用收费。不付费者将被排除在外,每次使用的收费等于边际拥挤成本,以便使拥挤性产生的外部性内部化。具有更大需求的国家将更经常使用,并且比那些只具有较小需求的国家支付更多费用。	俱乐部限制了交易成本。全部融资依赖于规模经济。
联产品	保护雨林; 自然灾害; 保护生物多样性	随着排他性收益份额的上升,支付将主要建立在能够得到的收益基础上。	排他性收益是重要的考虑因素。制度安排能够激励这些排他性收益。

资料来源:Antoni Esteveadeorda and Brian Frantz, *Regional Public Goods: From Theory to Practice*, Washington: The Inter-American Development Bank, 2002, p.37; 黄河:“公共产品视角下的‘一带一路’”,《世界经济与政治》,2015 年第 6 期,第 143 页; 张宇燕、李增刚著:《国际政治经济学》,上海人民出版社,2008 年版,第 195 页。

表 2 “一带一路”发展、治理与安全类公共产品及融资方式

产品类型	案例	融资方式	备注
纯公共产品	沿线环境治理; 执行区域或跨区域贸易与金融合作协定; 阻止虫害的跨境或跨区域蔓延; 寻找有效的跨境传染疾病治疗方法	通常必须依靠某类公共部门的推动,而这是建立在支付能力基础之上的。如果某个或某些国家能够从公共产品中得到的净收益足够大,领导国就存在。	在参与不足时,局部合作面临搭便车的抵消作用,实施合作机制是必要的。

① 刘世强:“十八大以来中国参与全球治理的战略布局与能力建设探析”,《代世界与社会主义》,2017 年第 2 期,第 165 页。

② 黄河、杨海燕:“区域性公共产品与澜湄合作机制”,《深圳大学学报》(人文社会科学版),2017 年第 1 期,第 135 页。

③ “中国企图将欧洲‘分而治之’?”太和智库,2018 年 1 月 25 日, <http://www.taiheinstitute.org/Content/2018/01-25/1431570400.html>。

④ 黄河、陈美芳、汪静、高姝涵:“中国企业在‘一带一路’沿线国家投资的政治风险及权益保护——以中线、北线 B 和南线为例”,《复旦国际关系评论》,2015 年第 1 期,第 26 页。

⑤ 同②。

现阶段的中国,想要成为全球性大国仅仅拥有高速发展的经济远远不够,而成为区域大国是一个必经的过程,也应是现在最主要的目标。为实现这一目标中国需要成为国际公共产品生产和提供的主力军。^①在2014年的世界投资报告中,联合国贸发组织预估在联合国可持续发展目标(SDGs)的推行阶段,发展中国家在

核心可持续发展目标部门的总投资需求为每年2.3万亿~4.5万亿美元,中间值为3.9万亿美元。而当前投资额约为1.4万亿美元,意味着每年存在1.9万亿~3.1万亿美元的投资缺口。仅对经济基础设施的总投资量,在2015—2030年就需提高到每年1.6万亿~2.5万亿美元^②。

表3 发展中国家联合国可持续发展目标关键部门2013年投资、投资需求和缺口以及私营部门参与程度

部门	描述	2015-2030年				
		2014年投资估算	总投资需求	投资缺口	2014年投资的平均私营部门参与程度	
		(最近年份) 十亿美元	年化的十亿美元 (不变价格)		发展中国家	发达国家
		A	B	C=B-A	(%)	
电力	投资于发电、输电和配电	0~260	630~950	370~690	40~50	80~100
运输	投资于公路、机场、港口和铁路	0~300	350~770	50~470	30~40	60~80
通信	投资于基础设施(固网、手机和互联网)	0~160	230~400	70~240	40~80	60~100
水供应和环境卫生	水供应和工业及居住环境	0~150	0~410	0~260	0~20	20~80
食品安全与农业	投资于农业、研发、农村发展、安全网络等	0~220	0~480	0~260	0~75	0~90
缓和气候变化	投资于相关基础设施、可再生能源、环境友好型技术研发等	170	550~850	380~680	0~40	0~90
适应气候变化	应对气候变化对农业、基础设施、水管理、海岸带等的影响	0~20	80~120	60~100	0~20	0~20
生态系统/生物多样性	投资于保护生态环境、海洋资源管理、可持续林业等	—	70~210	—	—	—
卫生	基础设施投资,如建新医院	0~70	0~210	0~140	0~20	0~40
教育	基础设施投资,如新学校	0~80	0~330	0~250	0~15	0~20

资料来源:转引自联合国贸易与发展组织:《世界投资报告2014》,北京:经济管理出版社,2014年。

由表2可知,公共产品的提供是权力和制度共同作用的结果。^③必须在权力和制度之间形成某种平衡,将市场导向原则纳入权威制度的约束框架之中,从而真正避免国际公共产品提供的“公用地悲剧”。^④也就是说,提供国际公共产品必须有相应的融资机制作为保障。^⑤在国家合作层次,亚洲基础设施投资银行(AIIB)等金融支持体系已宣布设立。亚投行的法定资本预计为1000亿美元,需各成员国分期缴纳;中国将出资初始认缴资本目标500亿美元中的

50%。一期的实缴资本金将为初始认缴目标的

① 李新、席艳乐:“全球治理视野下的公私伙伴关系:现状与困境”,《经济社会体制比较》,2011年第1期,第141-142页。

② 联合国贸易与发展组织:《世界投资报告2014》,经济管理出版社,2014年版,第149页。

③ 黄河、杨海燕:“区域性公共产品与澜湄合作机制”,《深圳大学学报》(人文社会科学版),2017年第1期,第135页。

④ 王金强:“权力、制度与国际公共资源的产权分配——基于制度经济学的理论思考”,载中国国际关系学会等编:《国际关系研究:新领域与新理论(2010年博士论坛)》,世界知识出版社,2011年版,第153页。

⑤ Robert Gilpin, *War and Change in World Politics*, Beijing University Press, 2005, pp.24-25.

10%即 50 亿美元,其中中国将出资 25 亿美元,其他创始成员国将共同筹集一期资本金的剩余 25 亿美元。^①亚投行之所以能对“一带一路”沿线国家的公共产品提供发挥作用,关键在于中国不会像有的国家那样利用关键少数股份一定要去控制它,亚投行更多会体现中国制度中协商民主的成分,这样亚投行就会发挥更大的作用。^②但是提供公共物品的所需的资金数额巨大,由图 5 可见,在发展中与转型经济体中,官方发展援助(ODA)的融资份额极小,即使官方发展援助在最不发达国家中所占比例最大,也不过 38%的比例,仅依靠国际组织和国家的融资无法满足国际公共产品的供给条件,其中缺口极大,亟待创新增加融资方式。

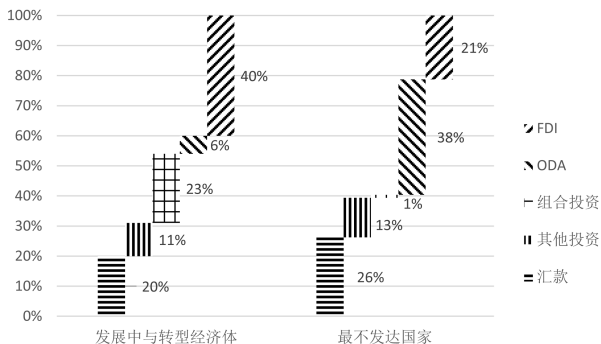


图 5 2012 年发展融资的外部来源组成(%)

资料来源:笔者根据世界投资报告 2014 年数据绘制,见联合国贸易与发展组织:《世界投资报告 2014》,经济管理出版社,2014 年。

根据牛津经济的统计与预测,2015 年亚太地区的基础设施投资约为 995 亿美元,中东地区约为 845 亿美元,欧洲地区约为 138 亿美元。到 2025 年,亚太地区的基础设施投资需求将达到 1 715 亿美元,年均增长速度达到 7%,中东地区的需求则高达 1 712 亿美元,平均每年以 10.3% 的速度增长。^③根据亚洲开发银行估计,2016—2030 年,亚洲地区基础设施投资需求总计达 26 万亿美元,年均投资需求 1.7 万亿美元。根据中国社会科学院测算,中方推动的六大国际经济合作走廊基础建设资金需求量超过 2 万亿美元。^④

在资金缺口巨大的背景之下,“拉动”额外私人资金的方案正不断发酵,这些方案旨在降低企业

家面临的风险,建立公共示范工程,保证最小限度的市场规模,或为使用目标产品和扩大其供应提供可行环境。与要求公共部门承担融资和管理责任的传统“推动”方案不同,从财政和效率角度看,这种新的“拉动”方案更具吸引力,但它要求在可行的监管措施的支持下建立和维护复杂的公共部门—私人部门合作关系。^⑤由图 6 可知私营部门的潜力巨大,因此,传统的国际公共产品援助式提供与这些新的融资提供方法相结合,将会更好地促进“一带一路”公共产品的供给。

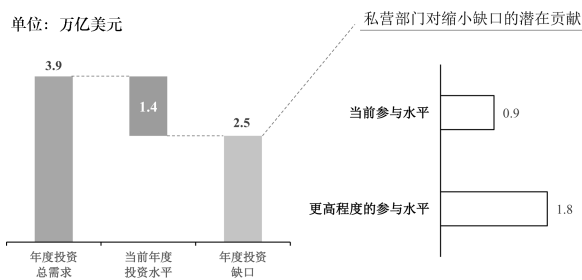


图 6 估算年度投资需求和私营部门的潜在贡献

(注:总量为估计区间的中间值)

资料来源:联合国贸易与发展组织:《世界投资报告 2014》,经济管理出版社,2014 年,第 154 页。

3.3 区域公共产品供给的中国模式

对中国乃至世界来说,“一带一路”倡议不仅是一项全球战略,更可能成为一套全新的国际关系模式,它不是现实主义所描绘的那种弱肉强食的残酷丛林,而是强调“一带一路”沿线国家通过分享区域合作带来的公共产品正外部性效应实现共同发展和共同繁荣。“一带一路”沿线国家 70 多个,人口总量约 44 亿人(占全球约 63%),年国民生产总值约 21 万亿美元(占全球约 29%)。“一带一路”沿线国家多为新兴市

① 白秀兰:“对亚洲基础设施投资银行的现实分析”,《国际金融》,2015 年第 3 期,第 77 页。

② 苏长和:“美国衰落不是因,中国崛起不是果”,《国际先驱导报》,2015 年 3 月 31 日。http://news.xinhuanet.com/herald/2015-04/01/c_134113553.htm。

③ 陈伟光等著:《“一带一路”建设与中国全球经济治理话语权》,人民出版社,2017 年,第 185 页。

④ 林毅夫等著:《“一带一路”2.0:中国引领下的丝路新格局》,浙江大学出版社,2018 年 3 月,第 184 页。

⑤ 黄河、杨海燕:“区域性公共产品与澜湄合作机制”,《深圳大学学报(人文社会科学版)》,2017 年第 1 期,第 135 页。

场国家与发展中国家,这些国家对涉及发展、治理与安全领域的公共产品需求较大,需求的类型从最狭义的交通与信息基础设施建设的公共产品,到教育服务、文化传播、医疗支援、金融扶助等公共服务,再到协调各国法律与规则的公共制度,直至最广义的包括维系安全稳定、保护周边资源在内的公共环境,其实都是“一带一路”倡议的题中应有之义。^①构建这种跨国界、跨区域、跨领域的发展、治理与安全类公共产品提供模式,是中国主导发起、积极参与全球治理的有益尝试,也为促进中国商品、资本、产业、技术、人才等国际化发展提供了难得的历史机遇。

同时,需要引起关注的是,“一带一路”倡议区域覆盖范围巨大,沿线国家数量众多,不可能通过以超国家权威与霸权国为主导的单独供给模式,因此势必要转变思路,建立以多边合作机制为核心的区域性公共产品提供体系。例如,现行的由美国为首的发达国家制定的国际政治经济秩序对发展中国家极不公平,是全球化发展不平衡的结果。而“一带一路”倡议作为横跨多个沿线国家的区域经济发展合作项目,在全球化发展日益受阻、全球经济发展减缓的今天具有重大的开创性意义。有学者将其称之为以中国为发起方的“1+N”召集人模式。^②所以我们需要对比两种供给模式在供给主体、供给决策、成本承担等多个方面的差异,总结“一带一路”倡议在两种供给模式下的适应状况,同时考虑到“一带一路”沿线区域的具体情况,中国必须在原有供给模式的基础上积极开创区域公共产品供给的新模式。

随着合作的深化,中国正在创造出以“扩散性互惠”(Diffuse Reciprocity)^③的“非对等”价值交换的国际经济合作体系。这种“扩散性互惠”还表现在中国对发展中国家的直接投资上,根据世界银行的预期,到2030年中国的投资活动将跃至全球之首,以非洲为例,2015年中国对非的直接投资为29.8亿美元,中国在非洲设立的境外企业就有近3000家,中国已经成为非洲主要的投资来源国。^④

因此,从创新区域性公共产品提供的视角看,中国发起和筹建一系列重大倡议和AIIB,其

实质就是希望以创新区域性公共产品的提供机制的方式维护与发展中国家,特别是周边国家的“命运共同体”理念。内因和外因同时促进了中国的这一身份转换,习近平主席提出的“欢迎大家搭乘中国发展的列车”一定程度上表明了中国的这一身份转换,习近平主席提出的“欢迎大家搭乘中国发展的列车”一定程度上表明了中国强烈的公共产品供给意愿,另一方面也反映出中国强大的供给能力,当两者结合之时,就具备了提供公共产品的客观条件,而“搭乘列车”到“亲、诚、惠、容”的理念也强化了中国的正确“义利观”,是造成中国角色转换的重要内因。国际社会的公共产品供给不足和“国际社会对中国贡献的预期”^⑤是造成中国角色转换的主要外因。

四、结 论

2017年发布的党的十九大报告体现了中国“和平、发展、合作、共赢”的特色外交理念,明确了中国特色大国外交要推动构建人类命运共同体的长足任务与美好愿景。在如何推进新型国际关系建设方面,十九大报告的外交部分已经提出要秉持共商共建共享的全球治理观,继续发挥中国负责任大国作用,并坚持发展中国家在联合国与世界舞台所发挥的重要作用^⑥。“一带一路”是中国向世界提供的公共产品,已经成为“迄今最受欢迎的国际公共产品”,以及“目前前景最好的国际合作平台。”^⑦如果说人类命运共同体是中国特色大国外交在新时代崇高而值得追求的战

① 杨默如、李平:“‘一带一路’战略下国际公共产品供给研究”,《价格理论与实践》,2015年第11期,第65页。

② 曾向红:“‘一带一路’的地缘政治想象与地区合作”,《世界经济与政治》,2016年第1期,第58页。

③ 罗伯特·基欧汉区分了两种不同意义上的互惠——“特定性互惠”和“扩散性互惠”,前者一般指价值对等的交换。

④ 数据来源:中华人民共和国商务部对外投资和经济合作司,历年对外直接投资统计公报,2015年12月30日,http://hzs.mofcom.gov.cn/article/Nocategory/201512/20151201223578.shtml,最后登录时间:2018年4月28日。

⑤ 刘雨辰:“从参与者到倡导者:中国供给国际公共产品的身份变迁”,《太平洋学报》,2015年第9期,第80页。

⑥ 杨洁勉:“新时代中国外交的战略思维和谋划”,《外交评论》,2018年第1期,第6-7页。

⑦ 刘雪莲、李晓霞:“论‘一带一路’区域性公共产品的供给创新”,《闽江学刊》,2017年第5期,第5-6页。

略目标,那么提供“一带一路”公共产品就是在新时期实现人类命运共同体极其重要的步骤。

正如中国官方所宣布的那样:“‘一带一路’不是一个实体和机制,而是合作发展的理念和倡议”,“不是另起炉灶、推倒重来,而是实现战略对接、优势互补……各方通过政策对接,实现‘一加一大于二’的效果”。^①“一带一路”倡议通过“政策沟通”推动政策对接的方式,以提供发展、治理与安全类公共产品的供给导向,可以有效规避因美国公共产品的“霸权”供给导向造成的“排他性”和“私物化”。

作为一个负责任的大国,中国并不像西方国家所说的那样一直充当“搭便车”者的角色,与之相反,中国一直在力所能及地提供国际公共产品,并呼吁和推动各方积极参与发展合作。

在美国以《巴黎协定》损害本国经济利益为由于2017年6月1日宣布退出《巴黎协定》之时,中国坚决支持《巴黎协定》并承诺将完全履行中国的义务,为应对气候变化作出中国贡献。更重要的是,在倡导“一带一路”的建设道路上,由中国倡导建立的亚投行等组织机构正是促进区域基础设施融资而建设的新的国际公共产品,为一向缺口奇大的公共产品供应注入新的活力。中国秉持“众人拾柴火焰高”的态度,不断扩大“一带一路”朋友圈,不断汇聚国际发展共识,为世界与区域经济发展及全球治理体系变革作出积极贡献。中国在用实际行动告诉世界:“一带一路”就是中国为世界提供的优质公共产品。

编辑 邓文科

Public Goods of the Belt and Road Initiative and the Major Country Diplomacy with Chinese Characteristics

HUANG He¹ DAI Liting¹

(1. Fudan University, Shanghai 200433, China)

Abstract: After the global financial crisis, the inadequate supply of international public goods and the tendency of “privatization” have become obstacles to the growth of the global economy. Since European and American countries already have a lot on their plates and gradually reduce the supply of public goods, China is increasingly playing a constructive role as a responsible major country. In the event of a serious shortage of global public goods supply or the inability to meet their individual needs, we could define public goods as arrangements, systems and mechanisms which serve in special areas or inter-regional areas of the Belt and Road and its cost is being shared by regional or inter-regional countries. If building a community of shared future for mankind is the strategic goal of the major country diplomacy with Chinese characteristics for a new era that is lofty and worthy of pursuing, the provision of public goods of the Belt and Road Initiative is an extremely important step in realizing the goal to build a community of shared future for mankind in the new era. China is taking concrete actions to create a community of shared future for mankind, providing the world with more high-quality public goods.

Key words: the Belt and Road Initiative; public goods; major country diplomacy with Chinese characteristics

^① 习近平:“携手推进‘一带一路’建设——在‘一带一路’国际合作高峰论坛开幕式上的演讲”,新华网,2017年5月14日, http://www.xinhuanet.com/world/2017-05/14/c_1120969677.htm。