

国际公共产品合作与外交谈判 利益、制度和进程

Providing Global Public Goods Through International
Cooperation and Diplomatic Negotiation:
Interest, Institution, and Process

熊 炜◎著



世界知识出版社

国际公共产品合作与外交谈判 利益、制度和进程

Providing Global Public Goods Through International
Cooperation and Diplomatic Negotiation:
Interest, Institution, and Process

熊 炜◎著

图书在版编目 (CIP) 数据

国际公共产品合作与外交谈判: 利益、制度和进程 / 熊炜著.
—北京: 世界知识出版社, 2014.4

ISBN 978-7-5012-4627-4

I. ①国… II. ①熊… III. ①公共产品—国际合作—研究—
世界 ②公共产品—外交—谈判—研究—世界 IV. ①D812

中国版本图书馆CIP数据核字 (2014) 第045229号

责任编辑

袁路明

责任出版

赵 明

责任校对

陈可星

封面设计

小 月



书 名

国际公共产品合作与外交谈判: 利益、制度和进程

Guoji Gonggong Chanpin Hezuo Yu Waijiao Tanpan: Liyi Zhidu He Jincheng

作 者

熊 炜

出版发行

世界知识出版社

地址邮编

北京市东城区干面胡同51号 (100010)

网 址

www.wap1934.com

电 话

010-65265923 (发行) 010-85119023 (邮购)

印 刷

北京京晟纪元印刷有限公司

经 销

新华书店

开本印张

980 × 680毫米 1/16 17½印张

字 数

238千字

版次印次

2014年4月第一版 2014年4月第一次印刷

标准书号

ISBN 978-7-5012-4627-4

定 价

38.00元

版权所有 侵权必究

本书获外交学院中央高校基本
科研业务费专项资金资助

目 录

理 论 篇

绪 论：国际公共产品、国际合作与外交谈判.....	1
第一节 研究问题	2
第二节 研究方法	5
第三节 主要论点和结构安排	7
第1章 国际公共产品合作：文献回顾	13
第一节 理性主义国际关系理论的解释	15
第二节 公共产品与国际公共产品的研究	17
第2章 合作客体：国际公共产品特性	21
第一节 非竞争性和非排他性	21
第二节 霸权稳定论和国际公共产品	27
第三节 集体行动问题	30
第四节 公共性和集体行动	33
结 语	39

第3章 合作主体：数量、同质性和互动	40
第一节 行为体数量问题	41
第二节 行为体的同质性和互动关系	44
第三节 行为体与公共产品	48
结 语	50
第4章 合作动态过程：外交谈判过程与策略	52
第一节 谈判的本质	52
第二节 外交谈判的特点	54
第三节 外交谈判与国际合作	56
第四节 外交谈判的策略	59
结 语	71

实证篇之一

国际能源安全合作

第5章 国际能源安全与国际能源合作	75
第一节 能源安全及其特点	75
第二节 能源安全与能源合作研究	85
第三节 国际能源安全作为国际公共产品的特点	92
第四节 能源安全合作的主体特征	102
结 语	112
第6章 国际能源署中能源合作的产生与发展	113
第一节 国际能源署概述	113
第二节 两次石油危机与西方发达国家 能源安全观的变化	117
第三节 议题联系的谈判策略	121

第四节 成员国的同质性特点 和其他国际组织的“背驮”作用	125
结 语	129
 第7章 石油输出国组织的能源合作及其扩展	131
第一节 石油输出国组织的发展与世界石油市场结构变化	132
第二节 从“石油武器”到能源安全的相互依赖	138
第三节 石油输出国组织与石油消费国的合作	143
结 语	150
 第8章 中美能源合作	151
第一节 中美能源合作的发展历史	152
第二节 国际能源安全对中美两国的不同意义	158
第三节 中美两国的异质性特点	165
第四节 中美能源合作的有效性	169
结 语	171
 实证篇之二 欧共同体建立、扩大和深化的谈判	
 第9章 作为国际制度的国际公共产品：欧共同体谈判	175
第一节 国际制度和欧共同体合作机制概述	176
第二节 欧共体的发起国与关键群体	179
第三节 迟到的成员国：英国、爱尔兰、丹麦	186
第四节 后到的成员国	187
第五节 边缘的候选国：土耳其	189
结 语	193

第 10 章 欧共体建立的谈判	194
第一节 从《舒曼计划》到欧洲经济共同体	195
第二节 欧洲煤钢共同体：开启合作的谈判	199
第三节 建立欧洲经济共同体的谈判	206
结 语	212
第 11 章 欧共体（欧盟）扩大的谈判	213
第一节 欧共体与英国的谈判	214
第二节 中东欧国家的入盟谈判	221
结 语	232
第 12 章 欧共体深化的谈判：《单一欧洲法令》.....	234
第一节 谈判时机	235
第二节 谈判议题	238
第三节 谈判策略	242
结 语	249
结 论.....	251
参考文献.....	255

绪 论

国际公共产品、国际合作与外交谈判

当今世界，国际关系相互依存程度越来越高，相互依存的形态愈加多样。伴随着全球化的深入发展，全球性问题已成为各国共同面对的挑战。由于应对全球问题的国际合作具有公共产品合作的性质，所以这些领域内的国际合作显得更为必要但也尤其困难，因为在国际合作理论通常所关注的合作障碍——如国际无政府状态、交易成本、信息不完全以及背信与监控问题等——之外，合作目标的全球公共产品性质还带来了集体行动问题。

在该领域的研究中，公共产品如何才能得到充足的提供是最为核心也最为有趣的问题之一，而在公共产品的提供途径或是如何测量和计算最优提供量方面，学界也存在着很大的分歧。^① 在外交和国际关系学界的研究中，“霸权稳定论”较早关注公共产品与国际合作的问题。金德尔伯格很早就提出霸权国家作为国际公共产品提供者的假设。^② 此后，制度主义学派在继承和批判“霸权稳定论”

^① Stephen Shmanske, *Public Goods, Mixed Goods, and Monopolistic Competition*, Texas A & M University Press, 1991.

^② Charles Kindleberger, *The World in Depression 1929-1939*, London: Allen Lane, 1973.

的基础上，又尝试解释为什么在国际关系的实践中，即使在霸权行为体缺位的情况下，国际公共产品仍然能够得到提供。^①另外，虽然也有学者从理性选择和博弈论的理论和方法出发，尝试从策略上解释国际合作的可能性，但鲜有从谈判进程和外交谈判技巧的角度去深入探讨在国际公共产品领域的国际合作现象。

由于国际体系的一个基本特点是无政府状态，因此国家之间能够达成国际合作就成为一个重要而有趣的现象，而公共产品的特殊性和它与无政府状态之间相冲突的矛盾特性，又使得外交和国际关系领域中的国际合作显得不同寻常。全球化深入发展和国际关系中复合相互依存度的上升带来了大量的公共产品问题，这使得许多原先属于自用产品的国内政策目标和国际合作对象具有了“公共性”。在当代外交与国际关系研究中，分析和解释国际公共产品领域的国际合作的可能性以及探讨如何提高这种可能性，具有相当大的理论和现实意义。

第一节 研究问题

现有关于国际公共产品、集体行动与国际合作的研究基本上是“静态”研究。静态研究是指，国际合作被当成一种均衡状态，研究者们着重讨论什么样的静态条件更有利于达到这一状态，如参与人数、同质性、策略等，这些条件往往是给定的、外生的。合作如何达成动态的过程，这一从议题到合作行动的必经过程，却在国际合作的现有文献中几乎被完全忽略。从议题到意向再到合作，总是要经历或长或短、或易或难的外交谈判过程，谈判不但直接关系到

^① Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton: Princeton University Press, 1984.

合作是否能够达成，同时也决定合作的具体形式和各方在合作中的成本分摊和收益分享。更重要的是，谈判进程甚至可能改变国家对议题的认知和政策偏好的改变，也可能扩大或缩小国家在合作博弈中的可选策略范围。因此，要理解国际合作不可忽略达成合作的动态过程，而这一过程即是外交谈判的进程。国际公共产品为国际合作设下了“搭便车”或收益成本分配的特殊困难，而外交实践对这些合作困难的克服，对于静态合作理论带来比一般领域国际合作现象更大的解释挑战，只有在对动态过程的外交谈判研究的补充下，才可能对国际公共产品领域内的国际合作的达成给出更令人信服的解释。

在当前的国际公共产品研究中，对能源安全问题和国际制度的分析尤为特殊。能源问题极其复杂，它涉及的不仅仅是经济，更重要的是牵涉到国际政治和国内政治诸多方面。国家的能源安全关系国家的大战略，与全球地缘战略格局有着重要关系。国际能源安全与国家能源安全之间的关系又是辩证地统一，国际能源安全作为一个国际公共产品，它既无法由一个单独的国家提供也无法单独享用，实现国际能源安全离不开单个国家的能源安全得到保证。

与此同时，能源安全作为全球公共产品，它与其他的产品——如全球环境、全球公共卫生、国际金融稳定等——还具有显著的不同，因为能源安全合作的主体具有特殊的特性。它不仅仅要求能源市场上的供给国和消费国共同参与，而且参与的国家包括工业化国家和发展中国家。因此，在各类国际公共产品领域中的国际合作中，能源安全合作由于其特殊性而非常难以实现。但在国际合作的实践中，国际能源安全领域的合作不仅存在，而且随着时间的推移，在深度和广度上在发展。目前，国际能源领域的合作既有发达国家之间的合作，也有发达国家与发展中国家之间的合作；既有地区层次上的合作，也有全球层面的合作。鉴于无论从理论还是从国际政治现实来看，实现能源安全领域的国际合作具有特殊的困

难，那么在实践中，国际能源安全合作的发生与发展就是一个十分值得研究的现象。在能源安全这样一个既具有高级政治特征又具有公共产品性质的领域，如何解释国际合作的产生和发展是以往的研究所未有回答的问题。同时，能源合作领域中的外交谈判进程曲折。由于能源事关国家战略安全，国家在能源合作谈判中立场强硬，妥协困难，使用各种典型的谈判策略，谈判表现出一系列有趣而发人深省的谈判策略和进程。一些谈判在看似不可能的领域和程度上达成了能源合作，而另一些谈判却在看似容易的能源合作议题上经历了意想不到的曲折，有的甚至令人不解地失败。研究国际能源安全领域内的国际合作及其谈判进程和策略，对于我们理解全球化时代的国际合作和寻求解决复合型相互依存时代的全球性问题具有重要的意义。

与此同时，很少有学者从国际公共产品的角度探讨国际制度，国际制度在更多情况下是被当作帮助提供公共产品的渠道和机制而被研究者们所关注。但事实上，国际制度本身也是一种重要的国际公共产品，国际制度带来的交易成本降低、提供聚焦点（focal points），提高透明度，拉长未来的影子等等，这些收益往往不限于为国际制度的建立和维护付出了成本的国家，而且有更多的国家收益于国际制度也并不会减少国际制度为各国带来的收益。这些特点都表明，国际制度不但是国际公共产品，而且是非常重要的国际公共产品。对国际制度如何得以产生、稳定和研究，在制度主义研究中往往被忽略或是简单地从功能主义的角度解释为国际制度的重要功能决定了制度能够存在和发展。但功能主义的解释是一种典型的演绎和反推，并没有真正解释“国际制度如何得以形成和发展”的问题。制度主义理论也承认，国际制度首先就是国际合作的产物。国际制度的建立和发展，尤其是有形的国际机制，其建立本身是集体行动的结果。在第二次世界大战之后的国际关系发展中，各国在地区和全球建立了很多国际制度，这些国际制度为全球政治

稳定和经济增长发挥了积极的促进作用，但为何许多相互之间具有很大竞争利益，甚至怀有深深历史积怨的国家能够克服集体行动的困难，而建立起不断深入发展的国际制度，对这种国际合作进行研究，也有助于加深我们对国际公共产品合作的认识。

有鉴于此，本书以国际能源安全合作和欧共体的建立、扩大和深化发展作为两个分析案例，专注于对国际公共产品领域的国际合作与外交谈判的分析，本研究的核心问题是：

在国际公共产品领域，为什么国际合作能够克服困难而产生并向着广泛而深入的方向发展？什么因素帮助国家间克服集体行动的困难而促成国际公共产品的国际合作？何种外交谈判的策略和技巧能够促进国际公共产品的国际合作？

第二节 研究方法

本书对公共产品领域内国际合作的分析不同于现有的研究。一方面，本书强调从公共产品的特殊性质出发，而不是从给定的收益矩阵出发，这一点不同于传统的国际合作研究。另一方面，合作主体的特性以及它们之间的互动也是本书关注的重点之一，这不同于现有的对国际公共产品的研究，现有的研究大多只倾向于分析合作目标的公共性，而“合作”作为一种手段，本身的有效性以及如何具有有效性的问题也是解释合作为什么可能和可行的一个要素。更为重要的是，现有的研究都忽略了对达成合作的动态过程——外交谈判进行研究，而外交谈判的过程是如何让合作议题变为合作行动，这是本书关注的一个重点。

在案例研究方面，本书对能源安全和欧共体的研究也不同于现有的研究。需要强调的是，本书并不否认在能源问题上存在着激烈的国际竞争，而且这种竞争本身即构成了国际冲突的因素，相反，

本书的分析恰好是建立在对冲突可能性的理解的基础之上，对国家行为体如何克服冲突的可能性而走向合作进行分析，从而对为什么合作在现实中成为可能的原因及其发展进行解释。同时，本书作为一种实证研究，目的是对现有的合作进行解释，虽然包括了对潜在的可能性的分析，但并不解释“应该”与否的规范性问题。

本书运用的理论包括国际公共产品与国际合作的静态理论，也包括为实现国际合作的外交谈判的动态过程追踪。静态理论分析框架涉及三个方面：合作目标、合作主体和合作方式，这三个方面在解释国际合作时不仅具有独自的意义和逻辑，而且三方面是紧密联系并处于动态平衡之中。谈判过程的动态追踪对谈判主体偏好和策略改变进行动态分析，并对合作如何从无到有、从低到高的动态变化进行追踪，对合作的实际产生与发展进行解释。

本书的主要研究方法是案例分析和过程追踪。定性分析方法在本研究中非常必要，因为要理解为什么国际能源和欧共体合作成为可能，不能不追溯合作的发生发展过程，从过程中理解因果关系。案例研究方法是本书主要运用的定性研究方法。

在国际能源安全合作这一深入案例分析中，本书强调比较案例分析的研究方法。国际能源机构建立在经济合作与发展组织的基础之上，并有霸权国家的领导作用（至少在建立初期），其成员国家也具有经济水平、政治制度以及社会价值等各个方面的高度同质性，因此国际能源机构的国际合作并不让人意外，因此这一案例可以作为“最可能的案例”（Most-Likely Case）。能源问题与其他全球性问题的不同之处在于在这一问题上，有着清晰的能源供给方和消费方的区别。尽管对于能源安全的关注更多集中在“消费安全”而非“供给安全”上，但能源供给方的行为对于能源安全具有非常重要的意义，因而本书对能源供给国通过合作寻求“集体能源安全”以及在此过程中他们与主要西方能源消费国的互动进行分析。由于利益的天然冲突性，这一案例成为“最不可能案例”（Least-Likely

Case)。此外，美国作为现阶段的全球霸权国家同时也是能源进口消费最大的国家，中国作为最大的发展中国家同时也是能源对外需求增长最快的国家，这两个国家虽然同为能源消费国，也作为对能源市场最有影响或潜在影响的国家，它们之间有许多共同的利益，其合作也具有全球意义。但是与此同时，这两个国家具有相当大的异质性，尤其是将两国能源合作置于国际关系的传统考虑（如权力转移与国际冲突）中，两国之间在利益上存在着差异与冲突，因而这两个国家之间的能源合作具有复杂性，而对此解释有着相当大的重要性。中美能源合作这一案例成为本书的“核心案例”（Core Case）。

在欧共体合作研究中，过程追踪是相对于比较案例研究更重要的研究方法。本书对欧共体合作的初始、发展、深化到扩展的整个过程进行追踪研究，时间跨越30多年。由于欧共体合作研究的可用资料较为翔实，本书得以可能对谈判的各方和各阶段进行深入分析。在对欧共体成立的谈判分析中，本书主要分析了德国和法国两个主导国家的关键作用，特别是分析了莫内等人所使用的合作性谈判策略如何创造性地改变了国家领导人的偏好。在对欧共体扩大的谈判的分析中，本书重点分析了欧共体和申请国所使用的不同谈判策略以及谈判时机和技巧对促成合作所发挥的作用。在欧共体深化的谈判分析中，本书主要分研究析了谈判各方的利益偏好在谈判进程中发生改变并达成合作的过程。

第三节 主要论点和结构安排

本书的研究建立在对合作客体、合作主体和合作手段三方面的具体分析和谈判过程的动态追踪之上进行分析。本书的主要论点可以总结如下：

一、公共产品的重要性是国际公共产品领域合作的前提条件

特定公共产品在国际关系中的重要性变化是国际合作发生和发展的前提条件。如果公共产品在国家利益和国际安全方面仅仅占据着边缘的位置，那么该公共产品的提供不足问题并不成为一种严峻的问题。一部分国家可能在单独实施国家政策的时候，公共产品作为一种副产品得到低水平地提供，而其他国家通过搭便车享受这一不足量的公共产品。在这样的情况下，国际合作既不必要也不可能。相反，当公共产品在实现国家利益中的地位变得重要时，不足量的公共产品可能会带来严重的利益损失。单纯依靠一两个国家的副产品而享受公共产品不再成为一种理性的选择，更多的国家会寻找合作的途径，通过集体行动来共同提供和消费公共产品。因此，公共产品领域内的国际合作应该产生于该产品的重要性得到广泛认识与强调之后。这也就是说，公共产品的重要性以及对此重要性的认识是解释该领域国际合作的前提条件。

二、正确选择有效的排他性机制和策略是国际合作的关键

合作的动机上升并不等同于合作现实性的上升。全球公共产品与一般公共产品一样，一般具有集体供给性、非排他性、福利不可分割性和独占的不可能性四个基本特征。不同的公共产品并不一定具有所有这四种特征，而且不同的特征也很可能在程度上有很大的差异。这一点对于集体行动（合作）具有重要的意义，因为不同的特征及其程度决定了不同的集体行动问题。公共产品领域内的国际合作的建立取决于对三种困难的克服：初始合作成本的高昂、理性的个体成本核算高于预期收益，以及对搭便车动机的克服。对这三个困难的克服，

同质性高的、享受已建立的合作机制的国家小团体更具有优势，因为现有的合作机制可以帮助这些国家克服从零开始建立公共产品合作机制的高成本问题，而通过“背驮”的办法顺利渡过初始的高成本低回报阶段。同时，同质性高的国家往往具有更多的共同利益、更紧密地社会联系网络和更大的相互社会压力，这些都能够增加不合作的成本或降低搭便车的收益。此外，在其他条件相同的情况下，数量较少的国家团体更容易达成国际合作，因为交易成本相对较低，信息流动相对畅通，因此选择性动机的建立更为容易，也更可能建立起公共产品的“消费排除性”机制，从而克服搭便车的问题。同时，这些国家小团体往往由大国和在该公共产品领域内利益攸关的国家组成。这些国家可以组成一个国际合作机制，但也可以形成多中心的相互分别的几个合作机制。简而言之，是否能够建立有效的机制对搭便车问题进行克服，如设立门槛机制、建立议题的相关性从而增加背信的代价、利用现存的国际制度对合作进行监控等，是合作能够达成的途径，而同质性高、为数较少的国家在这些方面具有优势，因而合作最初发生在它们之间，并且发展的也最为深入。

三、大国是国际公共产品合作的“关键群体”

大国在促进合作的发生与发展方面的作用也不可忽视。大国由于其实力的强大因而对成本的敏感程度较小国更低，由于其利益的国际化程度高而对公共产品较之效果而言更为关注，具有较大的“消费者剩余”，因此具有比一般国家更强烈的追求公共产品的动机，也更倾向于国际合作。同时，大国在国际关系中具有不对称的影响，在一定程度上可以发挥“强制课税者”的作用，从而帮助克服搭便车问题。大国是公共产品国际合作中的“关键群体”，他们领导着该领域的国际合作，并促进、扩大和深化公共产品的国际合作，成为合作最初的发动者和设计者。