

复旦国际政治经济学丛书

区域公共产品理论与实践
——
解读区域合作新视点

樊勇明 薄思胜 著

上海人民出版社

区域公共产品理论与实践

——
解读区域合作新视点

樊勇明
薄思胜
著

上海人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

区域公共产品理论与实践:解读区域合作新视点/
樊勇明,薄思胜著. —上海:上海人民出版社,2011
(复旦国际政治经济学丛书/樊勇明主编)
ISBN 978-7-208-10247-7

I. ①区… II. ①樊… ②薄… III. ①公共经济学-
文集 ②区域经济合作-文集 IV. ①F062.6-53
②F061.5-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 188637 号

责任编辑 周 峥

封面设计 陈 楠

· 复旦国际政治经济学丛书 ·

区域公共产品理论与实践

——解读区域合作新视点

樊勇明 薄思胜 著

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.cc)

世纪出版集团发行中心发行

常熟市新骅印刷有限公司印刷

开本 720×1000 1/16 印张 13.75 插页 2 字数 227,000

2011 年 10 月第 1 版 2011 年 10 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-208-10247-7/D · 1959

定价 28.00 元

前 言

区域公共产品在现在已经成了国际关系研究中一个频频出现的热门词汇，这反映了两个趋势。

第一，显示出区域合作已经成为影响世界格局变化发展的重要因素。应该说，美国“次贷”危机引发的全球性金融危机是国际局势发展的一个转折点。由发达国家主导的经济全球化全面受挫，世界经济由平稳向上发展转为动荡下行，更大的重组即将发生。其最为显著的标志就是区域经济一体化和跨区域经济合作的风起云涌，一浪高过一浪。

第二，区域经济合作的兴起要求有相应的机制和体制来保证。过去人们观察区域经济合作大多是使用地区主义或地缘政治的理论框架来分析，主要是分析区域合作的历史和现状，展望其发展前景，考察其发展阶段和特征，研究有关各方之间的政治经济博弈。区域公共产品理论的出现，为人们研究区域合作增添了新的理论武器。区域公共产品的研究视角着眼于国家区域合作的相互关系，注重研究域内大国或国家集团如何建立促进本区域经济合作的机制和体制，域内外大国或国家集团与区域合作之间的互动等问题。研究视角的转换，增加了国际关系理论对区域合作的解释能力和指导能力，反映了国际关系理论研究的新发展。

众所周知，区域公共产品是源于西方学术界对发达国家的发展援助形成的区域效应的研究。中国国际关系学者接过了这个新的概念和理论，但对其内涵与外延作了改造，把它用之于对区域经济合作的研究。许多中国学者已经对此作了大量的工作，取得了一批研究成果，并在国内外学界开始取得影响和学术认可。

本书是在前人基础上的又一个探索，从理论探源和区域实践两个维度，集中探讨了以下五个方面：

2 区域公共产品理论与实践

- (1) 区域公共产品的总体理论架构的完善和深化;
- (2) 区域公共产品内涵与外延的界定及其与国际公共产品之间联系与区别;
- (3) 实现区域公共产品和跨区域公共产品有效供给的机制和限制条件;
- (4) 历史上大国或国家集团在崛起过程中提供区域公共产品的比较研究;
- (5) 区域公共产品理论与发展中大国的对外战略。

参加本书撰写的有:樊勇明及复旦大学国际关系与公共事务学院的博士生李江春、查晓刚、李少丹、万楚娇、王磊、袁瑒、黄易、黄昌朝、刘建伟、卜凤坤、曹玮、傅干、周慧、黄笑生、冯萧然。他们所撰写的文章有明确的注明。樊勇明除撰写有关章节以外,还承担了整体构思和全书统稿。

本书是国家社科基金项目《区域性国际公共产品与中国东亚的合作战略》(国家社科基金项目批准文号 08BGJ019)的一个中间产品。在这个项目的框架中,已经形成了由张建新主编的《国际公共产品与地区合作》,张建新、黄河和杨国庆合译的《区域性公共产品:从理论到实践》。本书的出版使得对区域公共产品的研究又深入了一步。

上述成果均由上海人民出版社出版,在此向上海人民出版社表示感谢,感谢他们对学术研究的支持和帮助。

樊勇明

2011年8月

目 录

前言	1
第一章 区域合作的新视点	1
第二章 区域公共产品的理论建构	13
第三章 区域公共产品的理论溯源	22
第四章 全球公共产品、区域公共产品与国内公共产品	40
第五章 区域公共产品中的高级政治与低级政治	57
第六章 区域一体化进程中国际公共产品的供给	64
第七章 区域安全公共产品及其提供路径	83
第八章 区域公共产品供给中的不确定性	94
第九章 区域公共产品视角下的无核区制度	105
第十章 区域公共产品供给中的文化因素	119
第十一章 上合组织的运行机制及其发展路径	130
第十二章 贸易合作与上海合作组织的未来	137
第十三章 区域公共产品与东欧国家转型	149
第十四章 东盟方式与区域公共产品	161
第十五章 区域安全公共产品与东北亚	175
第十六章 六方会谈框架下的朝核问题	188
第十七章 朝核六方会谈机制的优势和困难	200

第一章 区域合作的新视点

经济全球化是当今世界的主要特征。经济全球化的进程正在出现完全以美国和西方发达国家为主导转向更多地依靠发展中国家的积极参与。特别是以中国、印度、巴西为代表的新兴经济体将在经济全球化中拥有更多的话语权,承担更多的国际责任和义务。经济全球化的主要载体也将随之从国际货币基金组织(IMF)、世界贸易组织(WTO)等全球性的国际经济组织转向欧盟、东亚等区域性的多边合作机制。在此国际格局急剧变化的情况下,国际关系理论研究应当提出新的理论,构建新的模式,对现实作出有力的解释。本书将从区域性公共产品的角度作一尝试。

一、区域公共产品理论的兴起

国际公共产品的概念源于对国内公共产品的分析,而后者则是政府经济学或公共经济学的理论核心。^①新现实主义中的霸权稳定论借公共产品的概念用于对国际问题的分析,^②这一理论同新自由主义的相互依存论一起,从不同的角度揭示了国际关系中国家间经济差异向国际政治权力转化的奥秘。区域合作的

① Paul A. Samuelson, "The Pure Theory of Public Expenditure", *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 36, No. 4. (Nov., 1954), pp. 387—389; Paul A. Samuelson, "Diagrammatic Exposition of a Theory of Public Expenditure," *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 37, No. 4. (Nov., 1955), pp. 350—356.

② Charles P. Kindleberger, "International Public Goods without International Government", *The American Economic Review*, No. 1, 1986, pp. 1—11; Charles P. Kindleberger, *The World in Depression: 1929—1939*, The University of California Press, 1986; [美]罗伯特·吉尔平:《国际关系政治经济学》,杨宇光等译,经济科学出版社1989年版。

兴起在国际公共产品理论的发展中得到充分的反映,区域性公共产品的概念应运而生。那些仅仅在某一特定区域内供给和消费而非遍及全球范围的国际公共产品日益引起国际学术界的关注。

理论来自实践。回顾二战结束至今的国际关系演变历程,可以清晰地发现区域公共产品概念的发展脉络。

在冷战时期,美国和苏联两个超级大国凭借政治、经济、军事、科技等优势,向各自为首的国际体系提供了国际公共产品,发挥了国际关系“稳定器”的作用。就西方阵营而言,在美国的主导下,逐步建立了以布雷顿森林体系为核心的国际金融体系、以关贸总协定(现为WTO)为核心的国际贸易体系、以北大西洋公约组织为核心的国际安全体系。以美国为核心的霸权体系对战后西方国家的经济恢复和政治稳定起了举足轻重的作用,但是同时美国也理所当然地将这些国际公共产品打上“最终解释权归美国”的字样,将国际公共产品变成美国攫取自身国际战略利益的工具。冷战结束后,由于苏联的瓦解,以国际政治领域中“一超多强”格局为背景,原来美国只限于向西方阵营提供的国际公共产品涵盖到了全世界,这一产品也由此被称为全球性公共产品。人们在积极评价世界贸易组织(WTO)、国际货币基金组织(IMF)作为经济全球化重要载体所发挥的作用的同时,也发现了上述国际公共产品被美国严重“私物化”的倾向。同时,美国的相对实力日益下降,由此引起的国际公共产品的供应不足正在阻碍经济全球化的进展。这次由美国次贷危机引发的全球金融危机,对经济全球化的破坏是空前的,这也充分反映了美国在全球性公共产品供给和消费中的自利行为。

与此相对应,区域化作为一种全球性的发展趋势,越来越呈现其时代的合理性。^①各种形式的区域合作在全球范围突飞猛进。欧盟是一个相当成功的例证。欧盟的相当多成员国在第二次世界大战后的一段时间内既是美国提供的北大西洋体系内公共产品的主要受益者,也是美国力图控制和压制的主要对象。从20世纪50年代起,法国、德国等就开始了对区域合作的探索,冷战结束后欧洲的区域合作更是日新月异。从煤钢联营到西欧经济共同体,从欧洲共同体再到欧盟,历时半个多世纪,其间有争吵,但更多的是共识;时而有停滞,但从来没有走过回

^① Robert Z. Lawrence, *Regionalism, Multilateralism, and Deeper Integration*, Washington, D. C.: Brookings Institution, 1996.

头路,不断发展,不断充实。欧盟从最初的法、德、意、比、荷、卢 6 国,现已发展到横跨东西欧 27 国,还有多国排队申请入盟。欧盟的成功表明:有关国家可以通过区域内合作的途径,联合起来共同生产、提供和维护本地区和平与繁荣所需的各种公共产品。这样不仅能有效地克服全球性公共产品的供给不足,而且能最大限度地防止国际公共产品被大国“私物化”。

除了欧盟以外,东亚地区的区域合作也有积极的进展。诞生于 20 世纪 60 年代的东南亚国家联盟是东亚地区合作的早期成果。80 年代起亚太经济合作形成势头,陆续成立了由太平洋区域内各国、各地区的政界、工商界、学术界、媒体和民间团体组成的太平洋经济合作理事会(PECC)、作为亚太地区最高级别政府间经济合作机制的亚太经合组织(APEC),以及进入 21 世纪后基本成型的东盟 10+3 合作机制。事实上,东亚合作真正迈出实质性步伐的是在人们对美国主导的 IMF 等国际经济组织深感失望之后。具体来说,正是 1997 年的亚洲金融危机和这一次全球性金融危机使东亚合作驶入快车道。在 1997 年的亚洲金融危机中,IMF 在提供援助时附加了苛刻的条件,这使东亚国家不得不联合起来自救。作为本区域货币和金融合作的标志性成果,东亚各国在 2000 年 5 月泰国清迈召开的东盟 10+3 财长会议上达成了“清迈协议”,这成为东亚建立和完善区域货币互换机制的重要基石。同样,这次美国次贷危机引发的全球金融危机催生了东亚外汇储备库。2009 年 5 月 3 日,东盟 10+3 财长在印尼巴厘岛召开的会议上决定,由中国和日本各出资 384 亿美元,韩国出资 192 亿美元,东盟 10 国出资 240 亿美元,建立总额为 1 200 亿美元的东亚外汇储备库。东亚外汇储备库的目的是,以借贷方式向出现流动性困难的成员国提供资金帮助。IMF 传统上具有两大主要功能,即维持国际汇率稳定、调节成员国国际收支的暂时性失衡。东亚外汇储备库在区域层面部分担负起了 IMF 的这两大职能,因此很多人认为,这就是一个东亚版国际货币基金组织的雏形。

面对一浪高过一浪的区域合作新趋势,各种国际关系理论根据各自的逻辑提出了各种不同的解释。一部分学者对国际公共产品理论进行了重构,使之能够对区域化合作作出有力的理论阐释,这是当前国际政治经济学理论研究的重要进展之一。

首先是一些美欧学者从如何提高对外援助效率的角度提出了一些值得思考的看法。马卡罗·费罗尼在《改革对外援助:国际公共产品的角色》一文中认为:“因为世界政府的理论既不可行又不合理,因此,以问题为导向的跨境网络正成

为对跨国治理模式要求的最新回应。”^①他指出了一种在国家、区域和全球层面的动态性互动,在各个层面上,不同参与者之间相互联系,发展出一个以问题为导向的和解决问题的关系网络。坎布尔还提出了应该将国内公共产品与全球性公共产品、区域性公共产品相区分。他提出的区分方法有二,一是利益的空间范围,二是个体对公共产品的贡献取决于可消费的总量。^②

1999年,联合国开发计划署(UNDP)发表了题为“全球公共产品:21世纪的国际合作”的研究报告,较早地开始从“全球公共产品”(Global Public Goods)的视角分析国际合作特别是地区发展。^③2000年,瑞典学者在其外交部的内部研究报告《区域性公共产品与国际发展合作的未来》中,对“区域性公共产品”的已有研究进行了初步的概念梳理。^④该报告指出,“通过公共产品的概念来观察世界,使得人们对发达和不发达地区之间相互依赖的认识更加深化。”

20世纪90年代,区域国际公共产品的概念开始受到各方的注目。据瑞典外交部《区域性公共产品与国际发展合作的未来》工作报告显示:瑞典外交部发展问题专家小组的帕特里克·斯塔尔格林(Patrik Stalgren)等人在这份工作报告中指出:“在反贫困问题上,解决贫困国家面临的许多挑战的途径是生产国际公共产品。通过公共产品的概念来观察世界使得人们对发达和不发达地区之间相互依赖的认识更加深化。这种相互依赖需求稳定,同样也要求满足私利。它有助于呼吁采取生产公共产品的区域性和全球性的措施并予以支持。”^⑤

进入21世纪以后,世界银行、联合国拉丁美洲和加勒比经济委员会(CEPAL),亚洲开发银行(ADB),美洲开发银行(IDB),法国外交部与经济、财政和工业部

① M. Ferroni, (1999). "Reforming Foreign Aid: The role of International Public Goods." <http://www.bweb5.worldbank.org/wbiep/decentralization/Library2.htm>.

② R. Kanbur, T. Sandler, with K. Morrison, (1999). *The Future of Development Assistance: Common Pools and International Public Goods*. Washington, ODC: 106.

③ Inge Kaul, Isabelle Grunberg, and Marc Stern, eds., *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century*, New York: Oxford University Press, 1999.

④ Patrik Stalgren, "Regional Public Goods and the Future of International Development Cooperation: A Review of the Literature on Regional Public Goods," Working Paper, 2000: 2, Expert Group on Development Issues, Ministry for Foreign Affairs of Sweden, Stockholm.

⑤ 参见瑞典外交部组织的发展问题专家小组(EGDI)工作论文2000:2。该工作论文题目为 *Regional Public Goods and the Future of International Development Co-operation: A Review of the Literature on Regional Public Goods*。作者是 Patrik Stalgren。本文翻译出版承蒙瑞典外交部授权,并得到瑞典外交部发展政策司首席分析师、前EGDI首席秘书 Mats Harsmar 博士和前EGDI联系人 Annika Ericsson 的支持。本文的译为复旦大学杨国庆与黄帅。

等机构和组织也相继发表了关于区域性公共产品的论文集,部分学者也开始关注这方面的研究,力图从应对全球化、完善区域治理的角度对区域性公共产品进行分析。^①整体而言,传统的对全球性公共产品的研究主要针对的是应对全球问题及人类面临的共同挑战,而区域性公共产品的研究则更多地立足于区域一体化和国家间合作。

二、区域公共产品的特征

早在 20 世纪 60 年代,就有学者研究了国际层次上的公共产品问题。1966 年,奥尔森等以北约(NATO)为例研究了国家间共同维护安全的问题;布鲁斯·鲁塞特(Bruce M. Russett)等人从集体物品的角度分析了国际组织问题。^②这些都可以看作公共产品理论在国际层次上的应用。就能够查到的文献而言,奥尔森在 1971 年最早使用了“国际公共产品”(international public goods)这个概念,他从国际公共产品的角度分析了提高国际合作激励的问题。^③查尔斯·金德尔

① Marco Ferronil, "Regional Public Goods: The Comparative Edge of Regional Development Banks," paper delivered to a Conference on Financing for Development: Regional Challenges and the Regional Development Banks at the Institute for International Economics, February 19, 2002; Daniel G. Arce M. and Todd Sandler, "Regional Public Goods: Typologies, Provision, Financing, and Development Assistance," Working Paper, 2002; 1, Expert Group on Development Issues, Ministry for Foreign Affairs of Sweden, Stockholm; Inge Kaul, Pedro Conceicao, Katell Le Goulven, and Ronald U. Mendoza, eds., *Providing Global Public Goods: Managing Globalization*, New York: Oxford University Press, 2003; Helmut Reisen, Marcelo Soto and Thomas Weithoner, "Financing Global and Regional Public Goods through ODA: Analysis and Evidence from the OECD Creditor Reporting System," OECD Development Centre working paper, No. 232, LexisNexis, 2004; Antoni Esteveadoral, Brian Frantz and Tam Robert Nguyen, eds., *Regional Public Goods: From Theory to Practice*, Washington, D. C.: Inter-American Development Bank and Asian Development Bank, 2005; Mikio Kuwayama, *Latin American South-south Integration And Cooperation: From a Regional Public Goods Perspective*, New York: United Nations Publications, 2005; Gabor Pusztai, *Providing Global Public Goods*, Berlin: VDM Verlag, 2007; Asian Development Bank, "Supporting Provision of Regional Public Goods in the Asia and Pacific Region," April 2007.

② Olson and Richard Zeckhauser, "An Economic Theory of Alliances," *The Review of Economics and Statistics*, 1966, Vol. 48, No. 3 (Aug.), pp. 266—279. Russett and John D. Sullivan, "Collective Goods and International Organizations," *International Organization*, 1971, Vol. 25, No. 4 (Autumn), pp. 845—865.

③ Olson, "Increasing the Incentives for International Cooperation", *International Organization*, Autumn, 1971, Vol. 25, No. 4, pp. 866—874.

伯格(Charles P. Kindleberger)也较早地研究了国际层次上的公共产品问题。他认为,在国际领域,与一国国内开放的市场经济一样,也存在公共产品。^①

瑞典外交部发展问题专家小组的帕特里克·斯塔尔格林在2000年发表的报告《区域性公共产品与国际发展合作的未来》中指出:“在反贫困问题上,解决贫困国家面临的许多挑战的途径是生产国际公共产品。通过公共产品的概念来观察世界,使得人们对发达和不发达地区之间相互依赖的认识更加深化。这种相互依赖需求稳定,同样也要求满足私利。它有助于呼吁采取生产公共产品的区域性和全球性的措施并予以支持。”^②该报告把传统意义上的国际公共产品的分析推广到了区域,从而进一步开创了公共产品研究的新层次。

凯瑟琳·格文(Catherine 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导向的发展合作措施。”^③马可罗·费罗尼在《改革对外援助:国际公共产品的角色》一文中详细阐述了这种观点:“因为世界政府的理论既不可行又不合理,因此,以问题为导向的跨境网络正成为对跨国治理模式要求的最新回应。”^④他指出了一种在国家、区域和全球层面的动态性互动,在各个层面上,不同参与者之间相互联系,发展出一个以问题为导向的和解决问题的关系网络。

关于区域公共产品的上述观点反映了由区域合作和区域一体化的功能主义学派发展出来的理论基础。与主张全面建立国际制度体系的联邦主义者相反,功能主义的主要代表人物戴维·米特兰尼(David Mitrany)认为一体化区域范围应该很清晰,在区域内各国可以通过合作得到直接利益。^⑤舒尔茨(M. Schultz)、索

① 张宇燕、李增刚:《全球公共产品的政治经济学分析》,载《现代国际经济学理论发展综述》,中国人民大学出版社2006年版,第286页。

② 参见瑞典外交部组织的发展问题专家小组(EGDI)工作论文2000:2。该工作论文题目为 *Regional Public Goods and the Future of International Development Co-operation: A Review of the Literature on Regional Public Goods*。作者是Patrik Stalgren。本文翻译出版承蒙瑞典外交部授权。并得到瑞典外交部发展政策司首席分析师、前EGDI首席秘书Mats Harsmar博士和前EGDI联系人Annika Ericsson的支持。本文的译者为复旦大学杨国庆与黄帅。

③ C. Gwin, (1999). *The New Development Cooperation Paradigm. ODC Viewpoint*, ODC: <http://www.odc.org/commentary/vpjun99.html>.

④ M. Ferroni, (1999). "Reforming Foreign Aid: The role of International Public Goods." <http://www.web5worldbank.org/wbiep/decentralization/Library2.htm>.

⑤ D. Mitrany, (1966). *A working Peace System*. Chicago, Quadrangle books (first ed. 1946).

德鲍姆和欧杰戴尔则提出：“世界上没有自然区域，所有区域都是在全球转型过程中通过人们集体行动被有意地或无意地构建、解构和重构的。”^①

坎布尔(R. Kanbur)等人进一步提出了区分国际公共产品的两种方法，并将区域公共产品同全球公共产品与国内公共产品相区分。第一种方法是利益的空间范围，第二种方法是个体对公共产品贡献取决于可消费的总量。这两种不同方法的区分不是主要根据其是不是区域性公共产品而改变某种特定公共产品的实际分类，而是对于一种特定的产品之所以应该被看作是区域性公共产品提出不同的理由；不同的方法都考虑到更加细微和关键的产品分类。对产品与政策制定之间的衔接来说，这一步是必需的。^②

需要特别指出的是，2002年由安东尼·埃斯特瓦多尔(Antoni Estevadeordal)、布里安·弗朗兹(Brian Frantz)和谭·罗伯特·阮(Tam Robert Nguyen)主编、美洲开发银行出版的《区域性公共产品：从理论到实践》(Regional Public Goods: From Theory to Practice)是当代国际政治经济学领域关于区域公共产品的一本重要文献，汇集了各国学者在该领域的最新研究成果。该文集深入研究与分析了通过区域途径促进发展的有效性，并通过若干项目的实施检验了区域公共产品在发展援助中的实际效果。^③例如，美洲开发银行(Inter-American Development Bank)的诺拉·瑞德马鲁兰达(Nohra Rey de Marulanda)指出：“拉丁美洲对提供区域性国际公共产品的需求日益增长，这对于处理跨境环境问题、跨国基础设施网络不足问题、跨越边界的疾病问题等以及在不同的经济政策制定领域推动研究网络的发展和建立区域性规制框架和标准显得尤为重要。这些跨国的挑战能够通过形成一个适于更区域性的方法的架构而帮助优化国家战略。在该架构中，区域性国际公共产品的提供可能成为全球性公共产品的大有

① M. Schulz, Soderbaum, F., Ojendal, J. (2001, forthcoming). Key Issues in the New Regionalism; Comparisons from Asia, Africa and the Middle East. London, Zed Press.

② R. Kanbur, T. Sandler, with K. Morrison, (1999). The Future of Development Assistance: Common Pools and International Public Goods. Washington, ODC: 106.

③ 文集中所列出项目的实施得到美洲开发银行的一体化与区域规划部(the Integration and Regional Programs Department)设立的拉美与加勒比一体化研究所(the Integration of Latin America and the Caribbean, INTAL)、日本项目(the Japan Program)、可持续发展部(the Sustainable Development Department)等,亚洲开发银行的区域与可持续发展局(the Regional and Sustainable Development Department)以及战略与政策局(the Strategy and Policy Department),美国国际开发署的政策与项目协调局(the Bureau for Policy and Program Coordination)的资金支持。参见:Antoni Estevadeordal, Brian Frantz & Tam Robert Nguyen: *Regional Public Goods: From Theory to Practice*, 2002. IDB Publications Section.

前途的替代。”^①

据此,对于区域公共产品的界定及其与全球性公共产品的差异,大致可作以下表述:第一,区域性公共产品遵循了公共产品融资活动中“受益人支付”的原则,由相关国家共同提供以满足共同需求,而非由霸权国一国供给。第二,由于区域性公共产品的涵盖范围较小,各国从中得到的收益和必须付出的成本比较清晰,因而能够避免全球性公共产品中普遍存在的“免费搭车”现象。第三,从目前区域合作的现状来看,一般不存在具有压倒优势性的国家,因此区域性公共产品被某个大国“私物化”的可能较小。第四,即使在一些大国占据主导地位的区域合作中,由于地缘政治和地缘经济的存在,主导性大国也往往无法获得为所欲为的特权。第五,从信息对称的角度而言,区域性公共产品的优势还在于它能更直接地反映本地区不同类型国家的需求,从而使其机制和制度更切合该地区稳定和发展的需要,更具有针对性。

三、区域主义与区域公共展品

毋庸讳言,上述的界定仅仅是区域公共产品研究的起步,还只是停留在对现象的归纳和总结上,离完整的理论建构还有不小的差距。深化理论建构既需要充分吸收前人的已有理论成果,又要反映国际关系以及各国外交实践中出现的新变化和新趋势。从国内外现有的研究来看,要继续深化区域性公共产品理论的建构,当前的任务之一是进一步融合国际政治学中的地区主义、功能主义与经济学中的公共产品理论。

地区主义是现今研究区域合作最为广泛使用的理论武器,为其提供了一个整体性的分析框架。按照传统的地区主义的分析,区域合作大体上有五个阶段。第一阶段是区域内各国间的互动和交往,这种互动和交往的起点往往是国家间由于自然禀赋差异而引起的必要联系与互通有无。这种交往主要限于经济、社会等领域,与政治的关系不大。第二阶段是由交往形成区域认同。因为有关国家在相互交往之中,由于文化、信仰和历史的相通性或相似性,逐渐会形成区域

^① Antoni Esteveordal, Brian Frantz & Tam Robert Nguyen: *Regional Public Goods: From Theory to Practice*, 2002. IDB Publications Section, p. 63.

性的认同意识。第三阶段是区域内国家间的合作。这种合作也是渐进性的,逐步由经济、社会事务向政治、安全事务“外溢”。第四阶段是区域内国家间的整合。这种整合是以域内国家作为行为体而展开的,其内容是使已经在相当规模和水平上开展的人员交流、货物和商品交流、资金和信息交流制度化、结构化,由此实现从自发交流走向制度化交流,由分散无序走向集中有序,由民间走向官方。第五阶段是区域内聚力的形成。所谓内聚力由社会内聚力、经济内聚力和组织内聚力构成,最终组建超国家的区域合作机构,在更高的层面上协调推动区域合作。^①

在区域合作理论中,功能主义的观点解释了上述五个阶段中非政治性合作能否顺利地向政治性合作过渡和提升的问题。功能主义的代表人物之一恩斯特·哈斯(Ernst Haas)认为,国家主权的观念导致国家间的政治争执是十分激烈的,而且是很难消弭的。但是非政治领域中的许多旨在解决具体问题的合作则因双方差异的存在而显得必要,是可以摆脱国家利益的冲突而开展起来的。随着功能性合作的日益增加,有关各方在这种合作中不断得到利益,合作的领域和方式日益扩展,分歧和矛盾得以缓和乃至消除,通过合作形成新的共同利益超越了国家主权观念而造成的政治分歧。^②在这个过程中,功能主义使用了“溢出(spill-over)”一词。这意味着区域合作的出发点应该选择在教学性的、较少争议的、不涉及国家主权的事务、部门和领域起步。如果非政治性的、功能性的合作进展顺利并不断扩展的话,出于对共同利益最大化的追求,区域合作就会自然而然地由经济社会领域向政治安全领域延伸,由个别领域的合作向全面整体的、指导性、规划性的合作不断发展。与“溢出”概念相似,功能主义还使用了“分枝”(Ramification)的说法,意即某个领域的合作成功会有助于其他领域合作的开展。功能主义还提出了两个十分重要的观点。一是专家的作用。技术专家的非政治色彩,一方面保证了初始合作的顺利启动,另一方面也使合作一旦启动将较少受政治的干扰。二是合作形式以功能而定(forms follow functions)。这一源于20世纪建筑学和工业设计学的理念在区域合作中具有两方面的引申含义。一方面合作的形式必须与合作的内容相适应,另一方面合作的内容发生变化后

① 朱景鹏:《区域主义理论基础与相关学说》,《国际政治研究》2000年1期,第52—57页。

② Ernst B. Haas, *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces, 1950—1957*, Stanford, Calif.: Stanford University Press, 1958; Ernst B. Haas, *Beyond the Nation State*, Stanford, Calif.: Stanford University Press, 1964.

合作形式也必须相应跟上。上文已经提到,非政治性的、功能性的合作往往会向政治性的、指导性的合作“溢出”,这时形式就要相应转换,把合作的水平和规模提升到新的阶段,否则会形成区域合作的新的瓶颈。换言之,形式以功能而定说强调了对区域合作性质的调整,不断提升合作的层次,进而产生功能连锁反应。

把经济学中公共产品理论融入国际关系理论中地区主义五阶段说和功能主义的“溢出”说,有助于为区域合作研究提供新的理论分析框架。公共产品理论的核心有二。一是公共产品提供的目的和方式,二是提供公共产品的成本和收益之间的平衡。两者从不同角度极大地丰富和发展了传统的地区主义和功能主义对区域合作的理论解释。

首先,地区主义的五阶段说和功能主义的“溢出”说较少论及选取区域合作内容的客观标准。公共产品理论则认为,所谓的公共产品必须是“为全体成员所共同需要的”,同时具有消费的“非排他性”和“非竞争性”。其中,消费的“非排他性”又可解释为消费的集体性和不可分割性。这就为有关国家开展区域合作时提供了选取合作内容的客观标准。应该指出,公共产品理论以多元社会为背景,以民主决策为途径,主张从各阶层、各利益团体的不同诉求中寻找和提炼出符合全社会大多数人的需求,由政府来提供的公共产品和公共服务。尽管无论是整个国际社会还是某个区域都不存在超国家的“政府”,但就区域合作内容的选取而言,成员的多元化、利益的多样化、决策的民主化与一国之内的公共产品的选取、生产、提供并无二致。因此,把公共产品理论及与其相关联的公共选择理论引入区域合作分析框架不无裨益。

《联合国气候变化框架公约》等已有实践表明,不同国家在为一种全球性公共产品作出贡献时往往负有“共同但有区别的”责任。基于对公共产品社会聚合功能(social aggregation functions)的初步研究,^①区域性公共产品的供给方式(或“聚合技术”)被认为主要分为四种:简单累加、最优环节、最弱环节、加权总和。其中,简单累加(Summation)是指区域性公共产品由供给各方平均分配、共同承担;最优环节(Best Shot)可视为一种“强者供给”,指公共产品的整体层次由最大贡献者决定;最弱环节(Weakest Link)类似于“短板效应”,指最小贡献者

① Jack Hirshleifer, “From Weakest-Link to Best-Shot: The Voluntary Provision of Public Goods,” *Public Choice*, Vol. 41, Issue. 3 (June 1983), pp. 371—386; Jack Hirshleifer, “From Weakest-link to Best-shot: Correction,” *Public Choice*, Vol. 46, Issue. 2 (May 1985), pp. 221—223.

的供给水平决定了整个供给集团所提供的区域性公共产品的实际有效水平;加权总和(Weighted Sum),指在总体计量的基础上对参与国的各自贡献赋予相应权重。^①在实践中,区域公共产品的供给和消费往往表现出“非中性”,完全平均的分配或完全由单方提供的案例较为罕见,简单累加和最优环节是最为常见的两种供给方式。

其次,公共产品理论中的成本收益分析从经济学的角度科学地说明了驱动有关国家开展区域合作的内在动力。地区主义的五阶段说和功能主义的“溢出”说提出了区域合作发展路径的一般规律,但是并没有回答区域合作在什么情况下会向下一阶段过渡,如何去判断功能合作中共同利益的生成与扩大等现实问题。这个任务可以借用公共产品理论中关于成本—收益分析方法去解决,从而使传统区域合作理论上升为可计量、可实证的理论。

区域合作行为是一国国内政策的延伸。国内公共产品和国际公共产品往往互为替代商品。^②一方面,当一种国际公共产品在区域层面供给不足时,国内公共产品对外供给的增加可以作为其有益的补充。因此,区域性公共产品往往是一国具有“比较优势”的国内公共产品在区域层面的投射。另一方面,上述“比较优势”除了与该国的外交战略和国家意志息息相关之外,还经常受制于该国国内经济景气和综合国力的起伏以及国内各个利益集团的博弈结果,并反映了该国对于特定区域合作行为成本和收益之间的权衡。有鉴于此,对于奉行“开明的自私自利”的各国而言,工具理性是区域性公共产品视角下区域合作的基本哲学。

再次,公共产品理论中有关外部性的论述可解决域外大国参与区域合作的难题。传统的区域合作理论是以地理范围为前提来开展分析的,但是实践表明,区域合作不只是本地区国家的事务,还往往有外部大国参与。朝核问题的六方会谈机制就是典型一例。朝核问题固然首先是一个区域合作问题,但是如果没有域外大国美国的参与,很难想象六方会谈会产生任何实质性的结果。这是传统的区域合作理论所无法圆满解释的。如果转换视角,从公共产品理论中的外部性概念出发就可以对此作出合理解释。当较大规模的行为主体生产和消费具

① 除此之外,还存在着“次弱环节”(Weaker Link)和“次优环节”(Better Shot)等聚合技术。参见 Patrik Stalgren, “Regional Public Goods and the Future of International Development Cooperation: A Review of the Literature on Regional Public Goods”, p. 15.

② 斯科特·巴雷特:《为合作创造激励机制:战略选择》,载英格·考尔等编:《全球化之道——全球公共产品的提供与管理》,张春波、高静译,人民出版社2006年版,第267页。