

中央高校基本科研业务费专项资金资助

国家提供跨国公共物品的 动力分析

An Analysis to the Motivation of
Nation States in Providing Transnational Public Goods

杨昊◎著

时事出版社

中央高校基本科研业务费专项资金资助

国家提供跨国公共物品的 动力分析

An Analysis to the Motivation of
Nation States in Providing Transnational Public Goods

杨昊◎著

时事出版社
北京

图书在版编目 (CIP) 数据

国家提供跨国公共物品的动力分析/杨昊等. —北京:
时事出版社, 2018. 2

ISBN 978-7-5195-0154-9

I. ①国… II. ①杨… III. ①公共物品—供给制—
研究—中国 IV. ①F20

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 296338 号

出版发行: 时事出版社

地 址: 北京市海淀区万寿寺甲 2 号

邮 编: 100081

发行热线: (010) 88547590 88547591

读者服务部: (010) 88547595

传 真: (010) 88547592

电子邮箱: shishichubanshe@sina.com

网 址: www.shishishe.com

印 刷: 北京朝阳印刷厂有限责任公司

开本: 787×1092 1/16 印张: 14 字数: 172 千字

2018 年 2 月第 1 版 2018 年 2 月第 1 次印刷

定价: 85.00 元

(如有印装质量问题, 请与本社发行部联系调换)

序

从公共物品的角度研究国内政治与国际关系、国家治理与全球治理，既是一个非常有价值的学术方向与学术领域，更是一个颇具现实需求和意义的实践问题。就国内视角而言，现代国家已从传统的阶级国家转向全民国家，从政治国家转向社会国家，从民族国家转向全球性国家。换言之，对国家的认知，已从强调政治性转向更多强调社会性，从强调主权和领土性开始转向重视超国家性、超领土性，国家与民族本位已明显受到人类本位的冲击与挑战。一句话，国家已具有更多的公共性。正是这种公共性的凸显，使得国内政治与国家治理都更加重视公共物品的提供，并且这种提供还有了新的向度。如果说以往国内公共物品的提供主要被理解为维护主权、搞好国防建设，以及保障公共秩序，那么今天则把公民的社会保障与社会福利，即民生，提到了更加重要的地位。就国际视角而言，人类已进入全球化时代，日益紧密的相互依存和方兴未艾的全球问题，将人类联结为一个命运共同体。如何在这种新的背景下处理复杂的国际关系和人类公共事务，同样对公共物品有了更多、更急迫的需求与期盼。当代国际关系在很大程度上意味着对全球化、全球问题的治理，从气候变暖到金融危机、国际恐怖主义，全球化进程中的这些问题都要求国际社会通过对话、协商去进行应对与治理。而所谓治理，无非是达成有约束力的共识、规范、公约，或安排和提供资金、技术

等物品，从而从制度框架和实物形态两方面提供公共物品。在这个意义上我们不妨说，公共物品的提供是实施全球治理的主要内容，同时也是开展和推动全球治理的有效方式与途径。如果各国乃至整个国际社会在提供公共物品方面采取观望、搭便车的态度与政策，不能尽其所能并达成共识，则全球问题就无望解决，全球治理也只能是空谈。当前解决气候变暖问题的进程之所以迟缓，应对国际金融危机的效果之所以乏力，从某种意义上讲就在于提供公共物品的自觉意识缺失，国家私利和争取相对获益的传统现实主义思维仍在作祟。鉴于此，关于公共物品的国际视角的研究也活跃起来。从20世纪90年代起，在全球公共物品、国际公共物品、跨国公共物品、区域公共物品等名目下，公共物品的国际视角的研究迈入相对兴旺的时期。

杨昊博士的《国家提供跨国公共物品的动力分析》一书，为当下兴起的公共物品的国际视角研究提供了一本新的力作。这部著作的中轴与主线是立足于国家来探讨提供跨国公共物品的动力，并在此基础上提炼出国家提供跨国公共物品的五种动力模式，或称路径，即积极—主动型、积极—被动型、消极—主动型、消极—被动型以及无意识供给，并予以深入的学理阐释和案例分析。为什么选择这样一个中轴、主线，以何种逻辑与理论将这个中轴、主线贯穿于全书，是该书提出并且很好地回答了的问题。笔者认为这本书值得称道并给人以启发之处是：

首先，聚焦于国家来探讨跨国公共物品的提供。尽管参与跨国公共物品提供的行为体众多，如国际组织、全球公民社会、跨国公司乃至个人，但在现实的国际关系中，国家仍是提供和管理跨国公共物品的中坚力量，是最基本、最重要的行为体。跨国公共物品的提供与管理，本身需要更多的全球性思维和全球主义理

念，就此而言，它是理想主义的，但这并不意味着国家就不会提供跨国公共物品，或只能扮演一个搭便车者。杨昊博士的研究表明，在一定条件下，基于国家理性和国家良性互动，国家完全可以成为跨国公共物品的提供者。从这个角度看，提供跨国公共物品又是现实主义可以接受的。因此，杨昊博士称自己赞赏现实主义的理想主义，或务实的理想主义。他把这个理念融入其研究之中。

其次，着力理论综合，并以此构建国家提供跨国公共物品动力的五种模式。模式的建构与概括是否合理并得到学术界的认同，主要取决于理论说服力。杨昊博士以主动、被动、无意识三个基本要素划分了国家提供跨国公共物品的三种路径，又附之于积极、消极两个要素，建构了五种动力模式。对每一种动力模式的分析都体现了严密的逻辑性，并运用了不同的理论。如现实主义的国家理性理论，自由制度主义的国际机制与合作理论，建构主义的国家利益和规范建构学说，以及观念、价值对外交影响的学说等等。这样，我们在审视上述五种动力模式时，实际上会加深对国际关系已有理论的理解，同时又会对这种新的理论综合的解释力予以认同。

再次，坚持整体的政治观，打破国内政治与国际政治、国家治理与全球治理的界限，以整体主义理念探寻跨国公共物品的提供动力问题。这种整体主义的视野、思维和理念是当前国家关系研究最为可贵，也是最需要的。杨昊博士在全书中贯穿了这一理念，特别是关于无意识供给的阐述，从国家定位、国家治理能力、国内与国际的博弈、全球公民社会的影响诸多方面，探讨了一国提供跨国公共物品可能遇到的制约因素，以及由此导致的外交政策的调整。这样，就从提供跨国公共物品的视角，展现了一

幅国际关系整体性互动的图景，从而要求以整体性思维与理念审视和处理当代国际事务。

杨昊博士的《国家提供跨国公共物品的动力分析》一书是在其博士论文的基础上修改、补充完成的。作为一个年轻的教师，他具有学者的气质，愿意以学术为生，热爱国际问题研究和全球学专业，特别是专注于跨国公共物品研究。他理论基础扎实，学术视野开阔，善于思考，敢于挑战既有的理论，开展创造性探索。作为他的导师，笔者为有这样的学生而感到高兴、自豪。这部著作只是迈开漫长学术征途的第一步，相信他一定会在个人品性和知识两个方面不断提升自己，坚定地走学术研究之路。祝愿他不断推出新的研究成果。

蔡 拓

2017年8月23日

目录

Contents

第一章 导 论	(1)
第一节 问题的提出与研究意义	(1)
一、问题的提出：国家为什么不总是搭便车者	(1)
二、研究意义	(6)
第二节 文献综述与概念界定	(10)
一、文献综述	(10)
二、概念界定	(31)
第三节 研究思路与研究方法	(34)
一、研究思路	(34)
二、研究方法	(37)
第四节 基本框架与创新点	(39)
一、本书基本框架	(39)
二、创新点	(42)
第二章 跨国公共物品基础理论与国家供给模式	(44)
第一节 跨国公共物品与集体行动理论	(45)
一、集体行动理论中的公共物品	(45)

二、集体行动视角下的国际关系理论	(48)
三、集体行动理论视角下的全球治理	(55)
第二节 全球公共物品供给与全球秩序	(57)
一、全球秩序释义	(57)
二、全球公共物品与全球秩序	(63)
第三节 跨国公共物品为何供给不足	(67)
一、主权原则与公共物品供给	(67)
二、国内政治周期与公共物品供给	(68)
三、发展不平衡与公共物品供给	(69)
四、不确定性与公共物品供给	(70)
第四节 跨国公共物品供给与国家	(71)
一、国家供给的能力	(71)
二、国家提供跨国公共物品的模式	(72)
第三章 国家在提供跨国公共物品中的主动行为	(77)
第一节 主动供给的表现和特征	(78)
一、积极—主动供给及其特征	(79)
二、消极—主动供给及其特征	(85)
第二节 积极—主动供给的动力分析	(89)
一、观念与公共物品供给	(90)
二、意识形态与公共物品供给	(96)
三、国际定位与公共物品的供给	(99)
四、案例一：改革开放前的中国对外援助	(102)
第三节 消极—主动供给的动力分析	(111)
一、国家理性与消极—主动供给	(111)
二、汇总分类法的博弈论与消极—主动供给	(112)

三、公共性三角结构、联产品与消极—主动供给	(121)
四、案例二：世界银行投票权	(125)
第四章 国家在提供跨国公共物品中的被动行为	(130)
第一节 被动供给的表现和特征	(131)
一、积极—被动供给及其特征	(132)
二、消极—被动供给及其特征	(136)
第二节 积极—被动供给的动力分析	(138)
一、规范与积极—被动供给	(138)
二、全球公民社会与积极—被动供给	(142)
三、案例三：南极与丰塞卡湾	(146)
第三节 消极—被动供给的动力分析	(156)
一、现实主义的集体目标	(156)
二、权力的分配与消极—被动供给	(157)
三、国际组织与消极—被动供给	(161)
四、案例四：海洋生物多样性与日本捕鲸活动	(163)
第五章 国家在提供跨国公共物品中的无意识供给	(169)
第一节 无意识供给的定义与特征	(169)
一、无意识供给具有高度的敏感性	(170)
二、无意识供给的不确定性	(172)
第二节 无意识供给的动力分析	(174)
一、国内政治国际化	(175)
二、国家治理与全球治理	(178)
三、案例五：边境的跨境人口流动	(181)

结 论	(186)
一、国家提供全球公共物品与全球治理	(186)
二、国家提供跨国公共物品的五种动力模式	(188)
三、国家提供跨国公共物品的特征	(191)
四、国家提供全球公共物品的展望	(193)
参考文献	(195)
致 谢	(211)

第一章

导 论

如果可持续发展要变成现实，关于全球公共物品的争论就需要得到有力的开展。

——克里斯托弗·帕滕（Christopher Pattern）

第一节 | 问题的提出与研究意义 |

一、问题的提出：国家为什么不总是搭便车者

本书的写作目的，是分析国家提供跨国公共物品的动力，即哪些因素推动了国家供给，这些不同的因素是如何塑造国家供给的不同模式的。换句话说，本书旨在回答一个问题，即在跨国公共物品的供给过程中，国家为什么在有些时候没有选择成为搭便车者，并从国家的实践经验中寻求规律，探索全球公共物品的供给之道。

这样的表达可能会令人困惑，在一个没有公共权威的、由数量众多的奉行国家理性的行为体组成的国际社会，如果不是国家倾向于逃避责任，尽可能成为搭便车者，跨国公共物品的供给不足也不会成为一项严重的挑战。但是另一方面，国际关系的经验和现实表明，国家是跨国公共物品最重要的供给者。尽管当前的供给水平距离全球福利的目标相距甚远，但国家并不始终是逃

避责任者，对推动国家进行供给的动力来源和相应的行动模式有更清晰的认知，将有助于推动全球公共物品供给研究的深入发展。

从广义上讲，有人类的地方即有公共物品。对于维系人类生存所必不可少的空气、水、土地等资源，最开始即由大自然以公共物品的形式供给。当人类结成群体时，语言、宗教、信仰等观念上的公共物品成为维系特定群体的重要规范纽带。随着人类文明的进步，当特定资源与人口数量出现矛盾时，人类社会也会通过各种人造的公共物品对资源的使用进行管理，如制度、法律和公共设施等，对各种自然的或人造的公共物品进行供给和管理也成为一种公共权力起源理论。^①

在一定群体内部，以强制力为保障的公共权力可以通过征收税款和产权分配等方式，将公共物品的外部性内部化，以实现有效管理。但在超越了特定群体边界，缺乏公共权威的空间，公共物品的供给往往会陷入困境，供给不足是常态。国际社会就处于这种典型的缺乏公共权威的状态中，供给不足同样是跨国公共物品供给的常态，这种状况由于奉行国家理性的搭便车者数量众多而更为突出。但在我们对跨国公共物品的供给持悲观态度以前，明确如下事实是至关重要的：

首先，跨国公共物品，特别是全球公共物品的供给，是至关重要的。全球化的一个显著后果是，各种全球问题借助人类社会日益紧密的多领域的相互依赖，开始成为困扰人类社会生存和发展的重要威胁。一方面，一些亟待解决的全球问题，其妥善治理本身就依赖于公共物品的供给和管理。比如贫困和粮食问题，如果没有发达

① [美] 卡尔·魏特夫著，徐式谷、奚瑞森、邹如山译：《东方专制主义》，中国社会科学出版社1989年版。

国家的对外援助和更公平的全球经济秩序等公共物品，世界范围内的贫富分化无疑会加剧，并且成为国际稳定的重大威胁。另一方面，困扰人类社会的诸多全球问题具有了溢出效应（spill over），无论其溢出效应是积极的（public goods）抑或消极的（public bads），单个或多个行为体都不能完全享受其收益或承担成本。这一类全球问题的典型代表如气候变迁，温室气体最主要的排放国家，其生产活动所造成的对气候变化的影响，恶果将由全世界所有国家来承担。现实往往是，受公害的负面外部性影响最大的国家拥有更高的脆弱性，岛国或者是第三世界的贫穷国家在气候变化面前更缺少相应的技术和资金支持。而通过排放温室气体获益的工业化国家，或是因其天然的地理位置避免了气候变迁所造成的恶劣的影响，或是以其先进的技术和资金能力，在气候变迁问题中拥有更丰富的应对策略。在以上两种情况下，全球问题的解决都依赖于公共物品的供给。对于前者而言，越多的公共物品供给意味着更有效地解决问题，对于后者而言，对各种全球问题的外部性的治理离不开诸如国际组织和国际机制等的功能性作用，而这些能够发挥功能作用的国际机制本身，即是当今世界所匮乏的中间公共物品。

其次，跨国公共物品的供给现状是供给不足。对公共物品供给不足的经典解释是曼瑟尔·奥尔森（Mancur Olson）的“集体行动的困境”，^①除经典集体行动理论指出的“搭便车”问题以外，超越国家层面的公共物品供给还受到主权原则、国内政治周期、国际发展不平衡以及信息匮乏和不确定性的制约。作为现代国际秩序的重要支柱，主权原则意味着对内最高的权威和对外的平等，该原则虽然维系了国际稳定，却对跨国公共物品的供给造

① 关于“集体行动困境”对公共物品供给的消极影响将在后文文献综述中详细论述。

成了制约，主权之上没有更高权威，增加了对国家承担责任情况的监督和制约的难度，并且削弱了国际机制的效力。此外，由于被其他国家的主权防护罩排斥在外，任何一个国家都在获得其他行为体相关外交行为的充分信息方面受到制约，这种状况有时会导致国家选择次优选项，即当不确定其他行为体是否会承担责任时，出于成本收益的考虑，国家会选择消极执行国际合作和承担责任，陷入典型的囚徒困境的博弈中。^① 国内政治周期与跨国公共物品供给周期之间的鸿沟，增加了集体目标的贴现率，降低了决策者承担国际责任的意愿；而南北差距的拉大，则加剧了公共物品消费和供给之间的偏差，从而降低了决策者的供给意愿。信息的匮乏和不确定性的存在，增加了决策者承担国际责任的风险，削弱了国家间进行合作以实现集体行动的基础。

最后，尽管没有公共权威，但超越国家层面的公共物品供给始终存在。在国内层面，当行为体数量较小时，受公共物品外部性影响的行为体可以通过各种制度设计实现供给，在保证正面外部性得到合理持续分配的同时限制负面外部性的外溢。在全球层面，尽管奉行国家理性的行为体倾向于搭便车，但所有有能力的大国都尝试着提供公共物品，或是出于利益考量，或是出于意识形态热情，或是受到其他力量的压力，或是国内治理的无意识的外溢。这种来自国家的供给无论在经验还是现实中都可找到大量案例，如国际关系界熟知的不列颠治下的和平（*Pax Britannica*），或罗马治下的和平（*Pax Romana*），以及东亚历史上，由中华帝国创制并维系的天下体系等，而今天国际社会中的诸多公共物品，如各种国际机制、跨国进程等，其运转也依赖于国家的支

^① 关于“囚徒困境的博弈”对公共物品供给的消极影响将在后文文献综述中详细论述。

持，尽管这种支持往往受到国家利益的驱使。此外，在传统的国际关系高级政治议题领域之外，在涉及到诸如健康、环保、发展和人的安全等全球公共问题上，集体行动也并不总是以失败为结果。相较于构建以某个霸权国为核心的国际秩序来说，全球公共问题的解决更强调国家让渡出部分主权以实现合作；相较于国际关系的互动而言，全球公共问题通常涉及到更多元的知识和技术信息，并且依赖更长期的预测，因此也面对着更大的不确定性；相较于国际公共物品来说，全球问题所需要的公共物品具有更强的外部性，不仅外溢范围更广，同时涉及到的行为体更为多元；特别是相较于传统的高级政治领域，全球问题关涉的低级政治领域议题，其有效治理带来的收益具有更强的公共性，这也就意味着对国家决策者来说，其所带来的相对获益更少。尽管面对诸多妨碍，全球公共物品的供给依然不是必然悲观的，如1989年生效的《蒙特利尔破坏臭氧层物质管制议定书》（*Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer*）及其后的一系列补充条约，使得国际社会在臭氧层消耗这一典型的全球问题上达成了合作，通过在各自国内限制氯氟烃的使用，为维护臭氧层这一全球公共物品支付了成本。相关研究显示，自2000年以来，南极上空的臭氧层空洞在逐年缩小。^①在公共卫生领域，世界卫生组织于1966年提出在全球范围内根除天花的号召，并开展相关行动（Smallpox Eradication Programme），国际组织的协调规划，得到了各国政府的积极支持和响应，国际社会用不到15年的时间达成了该项集体行动的目标，1980年第33届世界卫生大会上，天花这一困扰人类社会数千年的传染疾病宣布被彻底根除。在人的安

① Susan Solomon et al., Emergence of Healing in the Antarctic Ozone Layer, *Science*, 15 Jul. 2016, pp. 269—274.

全领域，在国际禁止地雷运动（The International Campaign to Ban Landmines, ICBL）的推动下，《渥太华禁雷公约》（*Convention on the Prohibition of the Use, Stockpiling, Production and Transfer of Anti-Personnel Mines and on their Destruction*）于1999年正式生效，迄今有160多个国家成为该公约缔约国，承诺全面禁止杀伤人员地雷的生产、使用和转让等。由于该集体行动需要主权国家在高度敏感的国防政策上的妥协和让步，美国、俄罗斯和中国等大国尚未成为该条约的缔约国。尽管大国不愿受到国际条约的约束，但都对该公约精神表示认可，并在地雷的制造和出口等问题上进行了自我约束，虽然保有余地，但也在一定程度上支付了公共物品的供给成本。

综上所述，跨国公共物品对人类社会进步是必不可少的，虽然是供给不足的，但不必然是悲观的。探索跨国公共物品供给之道并不仅仅是一个应然议题，也是一个实然问题。只要研究者找出推动主要行为体进行供给的动力原因，即可循此路径，探索推动改善供给之道的方法。

本书的目的旨在描述国家提供跨国公共物品的动力模式，解释塑造这些不同模式的原因，并在此基础上，为思考如何通过国家供给以实现全球治理提供初步的探索。

二、研究意义

1. 学术意义

虽然从未有人断言威斯特伐利亚体系已画上休止符，理性而自私的国际关系行为体依然像桌面上的台球一样，^① 互相碰撞，

① 将国际关系行为体之间的互动关系比喻为桌面上的台球，最早可追溯到阿诺德·沃尔福斯的《纷争与协作》，此后这一比喻被诸多国际关系研究者所引用。