

# 全球公共产品赤字 及中国应对实践<sup>\*</sup>

田 旭 徐秀军

**【内容提要】** 新冠肺炎疫情大流行给全球经济带来的冲击深刻反映了日益严重的全球公共产品赤字问题。全球公共产品赤字既表现在器物、制度和理念层面,也表现在三者之间的互动与协调。从器物基础、制度建设和理念逻辑来看,全球公共产品赤字主要源于霸权国实力下降与大国供给竞争、国际制度非中性与非强制性以及民主衰退与零和思维。同时,不同类型公共产品的相互支撑与掣肘也对全球公共产品的供给带来重要影响。随着中国的快速发展,中国已逐渐成为全球公共产品的重要供给者和全球治理的重要贡献者。近年来,中国着力共建“一带一路”、倡建亚洲基础设施投资银行、推动构建人类命运共同体和践行共商共建共享的全球治理观,为应对全球公共产品赤字贡献了全方位的中国方案。全球公共产品赤字现象及中国应对实践表明,全球化的深入发展对不同类型全球公共产品之间的协同性提出了更高要求;同时,崛起国不仅能够成为全球公共产品的供给者,甚至还能够成为发挥引领作用的供给者。但是,崛起国供给全球公共产品应注意发挥自身比较优势。

**【关键词】** 全球公共产品;供给赤字;霸权国;崛起国;中国方案

**【作者简介】** 田旭,中国社会科学院世界经济与政治研究所助理研究员;徐秀军,中国社会科学院世界经济与政治研究所研究员(北京 邮编:100732)。

**【中图分类号】** D815 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1006-9550(2021)09-0128-27

<sup>\*</sup> 本文系国家自然科学基金重大项目“中国积极参与全球数字经济治理体系改革与创新研究”(项目批准号:21ZDA096)的阶段性成果。感谢《世界经济与政治》匿名审稿专家的意见与建议,文中疏漏由笔者负责。

## 一 问题的提出

在新冠肺炎疫情冲击下,全球供应链、产业链和价值链出现大范围中断,生产要素的跨境流动严重受限,国际发展与合作面临前所未有的严峻挑战,并首先表现在经济领域。国际货币基金组织(IMF)数据显示,2020年全球经济萎缩3.3%,较上年下降6.0个百分点,创20世纪30年代大萧条以来最低增长水平。<sup>①</sup> 联合国报告显示,2020年全球极端贫困率的下降态势出现了1998年以来的首次逆转,全球共有1.19—1.24亿人重新回到极端贫困状态。<sup>②</sup> 在贸易和投资方面,据联合国贸易和发展委员会(UNCTAD)估计,2020年国际贸易额较上年萎缩约9%;全球外商直接投资较上年萎缩42%,总规模降至1万亿美元以下,低于2008年国际金融危机时期的最低值超过30%。<sup>③</sup> 这表明加强全球合作、应对全球性挑战比以往任何时候都显得更为迫切。与之形成鲜明对比的是,中国经济经受住了疫情的严峻考验,中国倡导的“一带一路”国际合作倡议也在疫情中展现出很强的韧劲。中国海关总署数据显示,2020年中国货物进出口总额为32.16万亿元人民币,创历史新高。其中,中国对“一带一路”国家货物进出口总额为9.37万亿元人民币,较上年增长1%。<sup>④</sup> 中国商务部数据显示,2020年中国企业对58个“一带一路”国家非金融类直接投资177.9亿美元,较上年增长18.3%。<sup>⑤</sup>由此可见,“一带一路”倡议是经得起考验的新型合作平台。

这些事实引发了两方面的思考:一是疫情提升了国际社会对全球治理的客观需求,但是各国在抗击疫情和促进经济复苏等方面的合作与协调为何未因此迎来重大发展机遇;二是在全球贸易与投资大幅萎缩之时,中国同“一带一路”国家贸易与投资为何会出现差距如此大的逆势增长。回答上述问题,首先需要对新冠肺炎疫情和“一带一路”倡议及其背后的理论逻辑进行深入理解和分析。作为全球治理的对象,疫情本身是一个公共卫生治理领域的问题。从中国的抗疫实践来看,人类社会完全有能力在较短时间内控制和战胜疫情。但是,疫情不仅引发了席卷全球的公共卫生危机,还对

① *World Economic Outlook: Managing Divergent Recoveries*, Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2021, p.8.

② United Nations, *The Sustainable Development Goals Report 2021*, New York: United Nations Publications, 2021, p.26.

③ “Global Trade Update,” UNCTAD/DITC/INF/2021/1, February 10, 2021; “Investment Trends Monitor, No.38,” UNCTAD/DIAE/IA/INF/2021/1, January 24, 2021.

④ 《货物贸易第一大国地位更巩固》,载《人民日报》,2021年1月15日。

⑤ 《2020年中国对外投资增长3.3%》,载《人民日报》(海外版),2021年1月23日。

全球经济、社会和政治等领域带来了巨大冲击和深刻影响。从一定意义上讲,新冠肺炎疫情是一柄“放大镜”。它不仅放大了积累已久的全球政治经济体系的弊端,也放大了全球公共产品严重赤字的负面效应。作为应对全球性问题和参与全球治理的中国方案,“一带一路”倡议是一个开放包容的合作平台,是各方共同打造的全球公共产品。<sup>①</sup> 共建“一带一路”的成功实践足以说明中国在全球性危机面前拥有独特的应对之道。这说明,无论是讨论疫情的影响,还是分析“一带一路”建设的成就,全球公共产品视角都是不可忽视的。

关于全球公共产品的认识,目前学界还存在较大分歧。一般来说,公共产品具有在消费或使用上的非竞争性和受益上的非排他性。以此来看,在无政府状态的国际社会,各国总体上处于自助状态,很难说存在纯粹的公共产品。但是,从实践来看,在不同的功能领域,很多机制、安排和行动倡议尤其是新的价值理念已经具有包容开放(非排他)、互利共赢(非零和)的公共产品属性。基于这一认识和疫情下国际发展与合作现状,本文试图回答的问题是:在国际社会对全球公共产品的需求上升时,全球公共产品的供给为何未因此得到相应增加?为此,本文试图探索当前全球面临的现实问题背后的全球公共产品赤字成因,并考察全球公共产品各构成要素之间的共存性和在逻辑上的融通性。在此基础上,以“一带一路”为切入点系统梳理中国应对全球公共产品赤字的努力,并进一步讨论中国未来参与全球公共产品供给的相关理论与实践问题。

## 二 关于全球公共产品赤字的研究综述

自公共产品被引入国际关系研究以来,这一概念已成为理解国际经济与政治发展的重要分析工具。<sup>②</sup> 既有文献对全球公共产品的概念、供给方式和消费特征等进行了广泛讨论。然而,随着全球化的深入发展,全球公共产品供给方式及其赤字成因也发生了相应变化,既有文献对这一现象的解释力有待观察。供给赤字是长期困扰全球公共产品研究的理论与实践难题,主要表现有供给不足、供给失调、未充分利用和过度使

<sup>①</sup> 习近平:《开辟合作新起点 谋求发展新动力——在“一带一路”国际合作高峰论坛圆桌峰会上的开幕辞》,载《人民日报》,2017年5月16日。

<sup>②</sup> 本文所谈论的公共产品并不局限于纯公共产品,而且包括俱乐部产品( club goods)和共有池塘资源( common pool resource)等诸多准公共产品。关于准公共产品的界定,参见 James M. Buchanan, “An Economic Theory of Clubs,” *Economica*, Vol.32, No.125, 1965, pp.1-2。

用等情况。<sup>①</sup> 当前关于全球公共产品供给模式及其赤字成因的讨论存在两条路径:一条是从供给主体维度审视不同类型国家供给全球公共产品的动机和能力,另一条则是从功能属性维度分析不同类型全球公共产品供给赤字的具体成因。

### (一) 供给主体视角下的全球公共产品赤字及其成因

公共产品的固有属性决定了其无法通过市场来有效供给,因而在缺乏世界政府的现实背景下,现有理论对全球公共产品由哪一个或哪些国家来供给进行了讨论。<sup>②</sup> 当前,关于全球公共产品供给主体的讨论主要有现实主义和制度主义两类观点。现实主义学派认为,全球公共产品是由占领导地位的大国(霸权国)单独提供的。查尔斯·金德尔伯格(Charles P. Kindleberger)和斯蒂芬·克拉斯纳(Stephen D. Krasner)均指出,全球经济秩序稳定作为一种公共产品,其维护需要成本,而领导国有能力也有意愿承担这些成本。<sup>③</sup> 在这个过程中,领导国承担了本该属于世界政府的部分职能。罗伯特·吉尔平(Robert Gilpin)将这一观点进一步发展为“霸权稳定论”。<sup>④</sup> 在现实主义看来,霸权国之所以愿意承担这些产品高昂的额外成本,一方面是基于理性的成本收益分析,即通过提供公共产品可在长期获得远超成本的收益;另一方面是基于对自身国际地位、声望或话语权的追求。

制度主义学派并不否认霸权国在世界经济政治秩序中所发挥的重要作用。在其看来,即便霸权出现衰弱,已有的全球公共产品供给依旧能够通过制度性合作的方式得以维持。例如,罗伯特·基欧汉(Robert O. Keohane)认为在相互依赖且存在共同利益的情况下,制度通过降低交易成本和减少信息不对称来推动国家之间的合作。<sup>⑤</sup> 克拉斯纳也指出,在国际合作中,国际行为体在特定议题上,可能根据一套既有的原

<sup>①</sup> Pedro Conceição, "Assessing the Provision Status of Global Public Goods," in Inge Kaul, et al., eds., *Providing Global Public Goods: Managing Globalization*, New York: Oxford University Press, 2003, pp.152-179.

<sup>②</sup> 本文的讨论主要围绕供给全球公共产品的国家行为体。尽管公共产品可以通过其他行为体,如国际机构、非政府组织甚至跨国公司来供给,但是国家依然在供给中扮演根本性的角色。参见 Mancur Olson, *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge: Harvard University Press, 2002; Bruce M. Russett and John D. Sullivan, "Collective Goods and International Organization," *International Organization*, Vol. 25, No.4, 1971, p.847.

<sup>③</sup> Charles P. Kindleberger, *The World in Depression, 1929-1939*, Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1986; Stephen D. Krasner, "State Power and the Structure of International Trade," *World Politics*, Vol.28, No.3, 1976, pp.317-347.

<sup>④</sup> Robert Gilpin, *The Political Economy of International Relations*, Princeton: Princeton University Press, 1987, pp.72-80.

<sup>⑤</sup> Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton: Princeton University Press, 1984, pp.7-9.

则、规范、规则和决策程序来达成一致。<sup>①</sup>然而现实主义与制度主义观点之间并非泾渭分明。作为霸权稳定论的代表,克拉斯纳对制度功效的肯定性描述说明了霸权和国际机制在供给全球公共产品上并非相互排斥,并且后者可被视作前者的延伸。

从这两类观点可以看出,在全球公共产品的霸权供给模式和国际机制供给模式中,霸权国在公共产品供给中均扮演了重要作用,只不过后者并未将霸权国当作公共产品供给的充分条件。然而,即便霸权国进入衰弱期,其在公共产品供给中所扮演的角色——不论是从出资份额还是从国际机制的内部协调能力上看——都是其他国家所无法替代的。可以说,霸权国在全球公共产品的供给进程中始终扮演主导角色,霸权国实力下降必然对全球公共产品供给产生影响。

在霸权主导的供给模式之外,其他供给主体是否能发挥重要影响?约瑟夫·奈(Joseph S. Nye)于2017年提出的“金德尔伯格陷阱”将崛起国带入全球公共产品供给的讨论。他从现实主义假设出发,指出一旦霸权国无意或无力承担供给全球公共产品的成本,而崛起国缺乏供给意愿和能力,世界就可能面临灾难性后果。<sup>②</sup>暂且不论“金德尔伯格陷阱”中的概念含混及类比方法的局限,<sup>③</sup>奈更多是在呼吁崛起国在供给全球公共产品中扮演更加重要的角色,以弥补霸权衰退留出的空白,防止全球公共产品赤字进一步扩大。但在实践中,可能触发“金德尔伯格陷阱”的关键往往并不在于崛起国的供给意愿和能力,而是霸权国对合作的拒斥。由于当前大部分全球公共产品的供给由霸权国主导,全球公共产品实质上被霸权国视作“私有物”,<sup>④</sup>因而在实力绝对优势下降时,霸权国并不愿与崛起国分享供给全球公共产品的权力(或产权),进而导致参与公共产品供给的不同主体之间存在竞争,造成效率损失。<sup>⑤</sup>

同时,多方共同供给全球公共产品无法绕开集体行动困境。曼瑟尔·奥尔森(Mancur Olson)等通过分析北约安全公共产品供给存在的问题后指出,全球公共产品

① Stephen D. Krasner, ed., *International Regimes*, Ithaca: Cornell University Press, 1983, p.1.

② Joseph S. Nye, Jr., “The Kindleberger Trap,” <https://www.project-syndicate.org/commentary/trump-china-kindleberger-trap-by-joseph-s--nye-2017-01>, 访问时间:2021年3月1日。

③ 蔡昉:《金德尔伯格陷阱还是伊斯特利悲剧?——全球公共品及其提供方式和中方方案》,载《世界经济与政治》,2017年第10期,第4—22页;施嘉恒、张建新:《约瑟夫·奈的“金德尔伯格陷阱”及其悖论》,载张建新、肖佳灵主编:《复旦国际关系评论(第25辑)人类命运共同体:理论与实践》,上海人民出版社2019年版,第129—146页。

④ 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》,载《世界经济与政治》,2008年第1期,第8页。

⑤ 张春:《国际公共产品的供应竞争及其出路——亚太地区二元格局与中美新型大国关系建构》,载《当代亚太》,2014年第6期,第58页;李杨、黄艳希:《中美国际贸易制度之争——基于国际公共产品提供的视角》,载《世界经济与政治》,2016年第10期,第115页。

供给很难通过国家间合作达到最优水平。<sup>①</sup> 英奇·考尔(Inge Kaul)认为供给赤字的根源不仅在于全球市场失灵,更在于国际政治场域失灵,如国际谈判公平效率矛盾和国际机制改革僵局等。<sup>②</sup> 尽管庞珣从博弈论的视角论证了霸权国应与崛起国共同供给全球公共产品,避免出现集体行动困境,但仍然无法解决大国战略博弈中的利益冲突和非理性对抗对合作的负面影响。<sup>③</sup>

## (二) 议题领域视角下的全球公共产品赤字及其成因

从议题领域出发,不同类型的全球公共产品赤字往往对应不同的供给模式。杰克·赫舒拉发(Jake Hirshleifer)、托德·桑德勒(Todd Sandler)和斯科特·巴雷特(Scott Barrett)等将公共产品供给模式分为加总(summation)、最优环节(best-shot)和最弱环节(weakest-link)三种主要的技术模式,并对不同类型公共产品供给问题进行了分析。<sup>④</sup> 例如,国际组织的会费分摊和碳排放空间治理是典型的加总供给模式;药品和食品的国际质量标准往往由科研和经济实力最强的一些国家制定,是一种最优环节供给模式;传染病的防控则是最弱环节的典型案例。在他们看来,尽管政府主导的加总模式(如税收)十分普遍,在不借助强制力量的情境下,也可通过“社会加总技术”等非强制性手段将个体产出汇聚成公共产品。在特定公共产品供给问题上,最优环节和最弱环节模式的效率往往比加总模式来得更高。

桑德勒指出,尽管全球公共产品供给很难达到最佳水平,但卫星通信、跨国公园和高科技实验室等俱乐部产品的供给效率往往较高,供给量较为充足;而气候变化、金融稳定、根治癌症手段等共有资源治理和纯公共产品的供给效率较低,通常处于供给不足的情况。<sup>⑤</sup> 这恰恰说明是全球性公共产品而非地区性或俱乐部式公共产品的供给无法摆脱赤字的宿命。

现有应对具体全球公共产品赤字问题主要采取“刺激—回应”的方案。既有研究

① Mancur Olson and Richard Zeckhauser, “An Economic Theory of Alliances,” *The Review of Economics and Statistics*, Vol.48, No.3, 1966, pp.266-279.

② Inge Kaul, “Global Public Goods: Explaining Their Underprovision,” *Journal of International Economic Law*, Vol.15, No.3, 2012, pp.729-732.

③ 庞珣:《国际公共产品中集体行动困境的克服》,载《世界经济与政治》,2012年第7期,第24—42页。

④ Jack Hirshleifer, “From Weakest-Link to Best-Shot: The Voluntary Provision of Public Goods,” *Public Choice*, Vol.41, No.3, 1983, pp.371-386; Todd Sandler, “Financing International Public Goods,” in Marco Ferroni and Ashoka Mody, eds., *International Public Goods: Incentives, Measurement, and Financing*, Norwell: Kluwer Academic Publishers, 2002, pp.81-118; Scott Barrett, *Why Cooperate? The Incentive to Supply Global Public Goods*, New York: Oxford University Press, 2007, pp.1-7.

⑤ Todd Sandler, “Assessing the Optimal Provision of Public Goods: In Search of the Holy Grail,” in Inge Kaul, et al., eds., *Providing Global Public Goods: Managing Globalization*, p.141.

在回顾人类公共卫生发展史后指出,公共卫生问题往往对发展中国家造成无法承受的负担,并可能造成全球性风险。针对小儿麻痹症、艾滋病和细菌抗药性问题等公共卫生问题的医疗知识、防控疫苗和治疗药品等全球公共产品往往存在供给不足。这一方面是由于发展中国家缺乏足够的能力和资源获得这些产品,另一方面则是由于部分发达国家的排他性政策将发展中国家排除在外。在既有研究看来,解决这些赤字问题的关键在于扩展健康知识的公开性、提升民众对药物的可及性和可负担性以及提升发展中国家应对公共卫生问题的整体能力。<sup>①</sup> 尽管既有研究意识到了加大研发投入以及设立应对突发公共卫生问题的快速响应工作组的重要作用,但受限于资金和人员短缺等问题,既有针对公共卫生问题的解决方案仍然无法从根本上应对现有的全球卫生公共产品赤字。

### (三) 既有解释的不足

从供给主体看,围绕霸权供给模式的既有讨论尽管已经注意到崛起国在应对全球公共产品赤字上可能发挥的作用,但由于存在供给竞争和集体行动难题,现有讨论未能摆脱现实主义“大国崛起—称霸—衰退”的逻辑,因而无法深入解释崛起国应对全球公共产品赤字的行为动机和理论逻辑。同时,在霸权供给模式中,全球公共产品多被视作不同类型产品的集合和一个整体概念进行讨论。但对于不同类型的公共产品而言,其所受到霸权衰退的影响却是不同的,相关文献在解释供给赤字上往往流于表面。

从议题领域看,各类全球性问题的影响范围在全球化早期较为有限,因而应对赤字的举措多局限于具体问题领域范围之内。但在全球化深入发展的时代,各类全球性问题联系紧密且相互影响,因而需要更加整体性和联动性的治理方案。按照这一逻辑,公共产品供给同样需要进行范式转变,从聚焦单一领域供给转向多领域联动供给。既有文献未能重视全球治理的时代特征,缺乏从联动视角去理解赤字成因的探索。

综上,现有讨论不仅无法为崛起国参与全球公共产品供给和有效避免“金德尔伯格陷阱”提供理论指引,还可能进一步加剧大国战略博弈,造成供给竞争局面,导致供给赤字进一步扩大。同时,现有讨论在解释全球公共产品赤字时,要么从供给主体视角分析赤字成因而忽略对不同类型赤字的探讨,要么聚焦于功能性产品的供给问题而

<sup>①</sup> Dyna Arhin-Tenkorang and Pedro Conceição, “Beyond Communicable Disease Control: Health in the Age of Globalization,” in Inge Kaul, et al., eds., *Providing Global Public Goods: Managing Globalization*, pp.484-515.

无力把握供给赤字产生的时代背景,整体上缺乏一个能够兼容宏观与微观因素的系统分析框架。

### 三 全球公共产品赤字的分析思路与理论解释

对不同供给主体和不同议题领域来说,全球公共产品赤字存在不同表现。这反映出全球公共产品构成要素的多元性和复杂性,并对全球公共产品赤字分析思路和理论解释提出了新的要求。因此,本部分尝试从器物、制度和理念等维度对全球公共产品的具体类型及赤字成因进行解释。

#### (一) 全球公共产品赤字的分析思路

究其根本,全球公共产品赤字是一个整体性问题:第一,供给质量和数量不足是全球公共产品赤字的表征。第二,造成供给不足的直接原因在于现有的供给机制落后于国际政治经济体系的现实发展需求。第三,供给赤字的深层原因在于主导供给全球公共产品的国家偏向于将全球公共产品视作护持其霸权的私有工具。虽然还有其他解释视角,但器物、制度和理念三个层面已覆盖一般形式的全球公共产品,可被用来对全球公共产品赤字进行结构性和系统性分析。<sup>①</sup>

基于此,本文从器物型、制度型和理念型三种类型全球公共产品的内在逻辑关联及具体赤字成因出发,深入分析这三类产品存在供给赤字的具体表现,并从中国参与全球公共产品供给的实践来探索三者之间的共存性和融通性。在这三个类别中,器物型全球公共产品主要指为实现以有形指标衡量的具体目标而生产的全球公共产品,如集体安全、减贫和基础设施建设等;制度型全球公共产品主要包括以国际组织、机制和规则形式存在的公共产品,如联合国及其专门机构、国际协定和国际法等;理念型全球公共产品不仅包括被国际社会广为接受的有利于促进人类发展的思想、观念和价值观,还包括为人类共同利益而被不断推进的知识分享(knowledge sharing)。

这三种类型的划分并不意味着三类产品之间相互排斥。相反,这三类全球公共产品存在空间上的共存性和逻辑上的融通性,它们之间的彼此支撑或相互掣肘共同决定了全球公共产品供给赤字的表现及其成因。首先,供给制度直接决定了器物型全球公共产品质量的高低,而器物型全球公共产品不足可以推动制度型全球公共产品的变

<sup>①</sup> 例如,马涛等从产业链视角分析了“一带一路”的公共产品属性,论证了“一带一路”所提供的器物型、制度型和观念型公共产品在构建包容性全球价值链上的作用。参见马涛、陈曦:《“一带一路”包容性全球价值链的构建》,载《世界经济与政治》,2020年第4期,第131—154页。



革。其次,供给理念决定了供给机制的有效性与公正性,而供给机制的设计则是理念在现实中的反映。最后,器物层面的供给赤字往往引发对供给理念的反思和调整,而理念往往塑造消费者对全球公共产品质量和数量水平的预期。可以说,这三类全球公共产品之间相互作用,共同构成了一个较为完整的概念框架。

对全球公共产品进行这三类划分并不意味着一种全球公共产品只可能具有其中一种属性。相反,某种全球公共产品可能兼具其中两种甚至三种属性。例如,世界银行作为国际组织,从直观属性上看是一个制度型全球公共产品;但其具备帮助发展中国家消除贫困等发展援助职能,是器物型全球公共产品的重要供给方;同时,世界银行还通过技术援助和知识分享等方式向国际社会供给理念型全球公共产品。将世界银行视作制度型全球公共产品意在强调其国际制度属性,而非忽视其在供给器物型和理念型全球公共产品上的重要作用。因此,尽管后文关于某种全球公共产品的讨论可能仅集中于它的一个属性,但这并不意味着否定了这一产品的其他属性,而是试图通过抓主要矛盾在分析赤字成因上更加聚焦。

## (二)全球公共产品赤字的理论解释

基于全球公共产品三种类型的划分以及三者之间的联系可以看出,在全球治理时代,全球公共产品赤字既是各议题领域自身存在问题的现实反映,又与各类全球性问题之间的相互影响高度相关。

### 1. 器物维度:霸权衰退与大国供给竞争

从历史上看,霸权国实力下降是导致器物型全球公共产品供给赤字的重要原因。如前文所述,器物型全球公共产品的供给水平往往与霸权国的供给能力和供给意愿呈正相关关系。国家实力的绝对优势使得霸权国可以通过创建符合自身利益的国际制度的方式持续地供给全球公共产品,如世界和平、金融稳定、自由贸易制度以及对落后国家施以援手等,以此换取其他国家的认可,获得国际话语权和合法性。在这个过程中,霸权国承担供给全球公共产品的成本,起到国际体系“稳定器”的作用,对其他国家的“搭便车”行为持欢迎或是默许的态度。<sup>①</sup> 而一旦霸权国进入衰退期,经济实力不再具备绝对优势,其供给全球公共产品的能力也会随之下降,进而影响其供给意愿。

<sup>①</sup> 尽管部分研究指出“搭便车”是造成全球集体行动困境的一个重要原因,搭便车并非公共产品供给赤字的充分条件。小集团所提供的公共产品在多数情况下是低于最优供给水平的,且小国穷国自然而然地选择尽可能少的承担供给责任,而大国则往往承担了不成比例的高昂成本,造成“小国对大国的剥削”。参见 Mancur Olson and Richard Zeckhauser, “An Economic Theory of Alliances,” pp.266-279。然而相较于崛起大国而言,对于小国的搭便车行为,大国却是可以容忍的,这一方面是因为大国基于理性的计算想要获得小国对其领导权的认可,另一方面也是在试图展现一种并不纠结于经济利益的“仁慈霸权”的道德形象。参见 Charles P. Kindleberger, “Hierarchy Versus Inertial Cooperation,” *International Organization*, Vol.40, No.4, 1986, pp.845-846。

如奥尔森所言,一旦霸权国在世界经济中的重要性下降,其供给公共产品的动机也会随之减弱。<sup>①</sup> 随着美国经济在世界经济中的比重相对下降,美国的保护主义和孤立主义思想明显抬头,美国提供对外援助的意愿也逐步下降。

同时,霸权国与新兴国家的供给竞争也会造成器物型全球公共产品供给赤字。大国在供给全球公共产品的进程中往往选择发挥自身比较优势,尽可能吸引其他国家,以巩固和提升自身的国际影响力和领导权。<sup>②</sup> 按照这一逻辑,霸权国往往与全球公共产品的其他供给方存在竞争关系,并可能利用自身优势打压对手。在国际权力格局发生重大调整特别是守成国与崛起国在实力上不断接近时,或者是双方供给的公共产品存在较高的同质性时,供应竞争问题就尤为凸显。<sup>③</sup> 为防范崛起国搭便车造成自身绝对优势下降,霸权国可能刻意调整公共产品供给方式和覆盖范围,排除崛起国搭便车对自身战略资源的过度消耗。即便双方在特定议题领域合作供给全球公共产品的空间和收益广阔,大国权力竞争也会造成合作的协调成本上升。此外,大国竞争加剧对全球多边治理机制的有效运转造成负面影响。若霸权国逼迫其他国家选边站队,刻意制造两套平行体系,则可能进一步动摇多边机制的合作基础,加剧全球公共产品的供给赤字。

## 2. 制度维度:国际制度非中性与非强制性

制度是非中性的。<sup>④</sup> 因此,以制度、组织和服务为主要表现形式的全球公共产品同样具有非中性特征。公共产品非中性是指相同单位的同一种公共产品对不同的人/主体往往意味着不同的收益,有的主体甚至可能在参与公共产品供给的进程中利益受损。如富国从金融稳定中获得的绝对收益往往比穷国更高,而岛国从气候治理的获益比部分内陆国家更高。由于权力与收益的不均衡分配,既得利益者无疑会竭力去维护或争取这种非中性的公共产品。既得利益方为保护自身的非中性收益,也会阻碍制度改革或创新。<sup>⑤</sup> 全球公共产品非中性造成一部分国家/群体从公共产品的获益远远高于另一部分国家/群体,并使这种不平等代际延续。一旦霸权国实力下降,其不仅

① Mancur Olson, "Discussion," in Jaime De Melo and Arvind Panagariya, eds., *New Dimension in Regional Integration*, New York: Cambridge University Press, 1993, p.125.

② 曹德军:《论全球公共产品的中国供给模式》,载《战略决策研究》,2019年第3期,第7—8页;杨原:《大国无战争时代霸权国与崛起国权力竞争的主要机制》,载《当代亚太》,2011年第6期,第6—32页。

③ 张春:《国际公共产品的供应竞争及其出路——亚太地区二元格局与中美新型大国关系建构》,载《当代亚太》,2014年第6期,第58—60页。

④ 张宇燕:《利益集团与制度非中性》,载《改革》,1994年第2期,第97—99页;Paul Pierson, "When Effect Becomes Cause: Policy Feedback and Political Change," *World Politics*, Vol.45, No.4, 1993, pp.595-628.

⑤ 徐秀军:《经济全球化时代的国家、市场与治理赤字的政策根源》,载《世界经济与政治》,2019年第10期,第118—119页。

会减少器物型全球公共产品的供给,还会通过改革制度或创建新制度的方式维护自身霸权的相对优势。<sup>①</sup>若新制度与旧制度在目标和手段上相容,则有益于全球公共产品的供给,反之则可能进一步加重供给赤字,使新制度仅为霸权国自身或少数国家服务。

按照这一逻辑,霸权国将公共产品“私有化”是导致公共产品非中性的重要成因。霸权国既是全球公共产品的供给方又是消费方。其在提供稳定的全球政治经济秩序时,往往将自身偏好和价值观嵌入相应的制度设计,以供给公共产品为名,行获取自身战略利益之实,变相地剥削他国或向他国转移成本。<sup>②</sup>换句话说,当前主要的国际机制,特别是IMF、世界银行和世界贸易组织(WTO)等,反映的主要是创始国美国的利益。而且,美国通过自身霸权建构起来的这一套体系不仅能使其持续地获得超额度的非中性收益,还能够通过制度设计来阻止体系内的其他挑战者威胁其霸权地位,使这种非中性收益得以长期持续。<sup>③</sup>

同时,基于“自愿”和“协商一致”的合作模式提升了交易成本,降低了国际机制的效率和效果。在国家层面,政府是公共产品的主要供给方。政府可以通过税收等强制性手段获取供给公共产品所必要的资源。但在国际社会无政府的状态下,缺乏一个公共权威来对全球公共产品筹资,<sup>④</sup>因而主要通过霸权或主权国家和非国家行为体之间的合作来供给全球公共产品。诺贝尔经济学奖得主威廉·诺德豪斯(William N. Nordhaus)指出,在威斯特伐利亚体系下,主权国家承担国际法/条约义务的动机基于自愿,而一致同意原则导致国际法体系很难拥有实际的约束力。<sup>⑤</sup>涉及关键性全球公共产品的供给时,坚持国家主权原则往往会导致效率下降或缺失。<sup>⑥</sup>

① 在霸权国供给全球公共产品意愿和能力下降时,霸权国往往通过签订双边协议网络来替代原有的对国际组织的委托代理。在这个模式下,霸权国对公共产品的覆盖范围进行灵活调整,使其更加符合自身利益。参见刘玮、邱晨曦:《霸权利益与国际公共产品供给形式的转换——美联储货币互换协定兴起的政治逻辑》,载《国际政治研究》,2015年第3期,第78—96页。

② Charles P. Kindleberger, “Dominance and Leadership in the International Economy: Exploitation, Public Goods, and Free Rides,” *International Studies Quarterly*, Vol.25, No.2, 1981, pp.242-254.

③ 张春:《国际公共产品的供应竞争及其出路——亚太地区二元格局与中美新型大国关系建构》,载《当代亚太》,2014年第6期,第58页;卢凌云、鲍家政:《从制造者到索取者:霸权衰落的逻辑》,载《世界经济与政治》,2019年第9期,第81页。

④ 在霸权稳定论的视角下,霸权可以替代世界政府的部分基本功能来供给基本公共产品,但这种供给并非完全出于“善意”,而是由于霸权国自身从中获益远超过为此付出的成本。

⑤ William N. Nordhaus, “Paul Samuelson and Global Public Goods,” <http://www.econ.yale.edu/~nordhaus/homepage/homepage/PASandGPG.pdf>, 访问时间:2021年3月3日。

⑥ Nico Krisch, “The Decay of Consent: International Law in an Age of Global Public Goods,” *The American Journal of International Law*, Vol.108, No.1, 2014, pp.1-7.

### 3. 理念维度:民主衰退与零和思维

理念型全球公共产品赤字的根源一方面在于欧美国家民主制度衰退,民粹主义影响力上升,催生了逆全球化思潮,限制了国家外交政策的空间;另一方面在于部分国家奉行集团政治和冷战思维,以零和博弈思维理解当前国际力量格局变化,催生了对抗性的外交政策。

以自由民主制度为核心的西方国家治理体系在近年来的实践中偏离了其初衷,民主理念受到质疑。自由民主制度意在通过公开选举来广纳多元诉求,缓和社会矛盾,并将政治权力限制在宪法框架内。在良序的民主制下,观点温和的中间选民成为决定选举胜负的关键群体,各党派的竞选纲领因此呈现趋中趋势。而一旦陷入失序,民主制度则可能加剧社会和政治极化。以美国为例,随着全球化的深入发展,民主制度的内在缺陷也在不断显现:一方面,在从制造业转向金融业的进程中,美国社会收入结构已从橄榄型变为金字塔型,中间选民群体流散;另一方面,随着美国民主政治与政治献金挂钩,公共政策越来越多地关注有组织的利益集团和大企业的诉求,而非普通民众和公益组织的主要关切。简言之,在“一人一票”演变为“一美元一票”的过程中,政治精英与金字塔尖的经济精英结盟,放弃了对普罗大众和公共利益的关怀。民主衰退带来的不平等加剧、阶层固化和族群矛盾上升等一系列问题导致了民粹主义和民族主义思潮在西方世界的复兴,是大众对民主政治精英化的反抗。

相较于民主制度民粹化催生的逆全球化思潮,部分国家特别是守成大国鼓吹的零和博弈进一步损害了大国之间的相互信任,制造了国际合作理念冲突。一方面,零和思维反映出霸权国“被取代”的焦虑。如有学者认为,“到2010年,很多人担心中国会很快取代美国,成为世界最重要的超级大国,这种过度反应令人想起早些时候日本的例子”。<sup>①</sup>另一方面,零和思维否认不同政治制度之间的相容性,有意将崛起国塑造造成现行体制中的“异类”和对手。这与西方国家长期在世界推广自身“普遍性”发展模式的逻辑存在紧密联系,其底层逻辑就是强调自由国际秩序的主导性,否认人类文明的多样性,坚信文明之间必然要爆发冲突,背离了全球主义价值。

### 4. 互动维度:不同类型公共产品的相互支撑与掣肘

随着全球化的深入发展,国与国之间高度相互依赖,全球性问题表现出较为明显的溢出效应、回溢效应和联动效应。作为各类全球性问题的解决方案,器物型、制

<sup>①</sup> 兹比格涅夫·布热津斯基著,洪漫等译:《战略远见:美国与全球权力危机》,新华出版社2012年版,第15页。

度型和理念型三种类型全球公共产品同样并非独立存在,而是存在彼此支撑和相互掣肘的互动关系。因此,在应对全球公共产品赤字时,需要将各类型赤字成因的互动关系纳入综合考量,否则不仅应对赤字的效果将大打折扣,赤字还存在进一步扩大的风险。

三种类型全球公共产品的相互支撑有助于化解赤字。器物型全球公共产品质量的提升为制度和理念的发展提供了必要的现实基础,而制度与理念的发展有助于提升器物型产品的供给水平。国际制度有助于降低交易成本,为国家间互惠合作提供更多机遇,并推动国际规范变迁。由于制度存在“惯性”,因而制度型全球公共产品对国际力量格局变化的敏感度较低,可在霸权供给能力下降时,对器物型全球公共产品供给进行补充。国际规范和价值观念的构建和演化不仅有助于提升国际制度的有效性,对制度变迁起到支撑作用,还可通过推进合作来拓展器物型全球公共产品的供给渠道。一旦三种类型全球公共产品进入一个相互支撑的正循环,全球公共产品供给水平将得到提升。

然而,若三种类型全球公共产品进入相互掣肘的负循环,则可能导致供给赤字进一步恶化。尽管造成三种类型全球公共产品赤字的原因各有侧重,但各类成因之间并不互斥,而是存在较强相关性,并共同导致了全球公共产品赤字。例如,在供给全球公共安全产品时,部分国家崇尚零和思维,导致供给趋于竞争而非合作,在造成器物型全球公共产品赤字扩大的同时,进一步加大了理念分歧。在国际机制出现效用赤字时,器物型全球公共产品的供给水平将受到直接影响,而器物和理念型全球公共产品赤字将进一步阻滞国际组织和制度变迁。民粹主义政策的“内顾化”倾向致使国家减少对全球公共产品投入,直接影响器物和制度产品的供给水平。从互动的视角看,陷入衰退周期的霸权国在供给全球公共产品时,不仅主动减少器物型全球公共产品供给,还背离全球主义价值观初衷,迫使国际制度改革服务于其利益。这三个手段相互作用,构成了对霸权在衰退期的行为的逻辑解释。

三种类型全球公共产品之间的彼此支撑和相互掣肘说明,随着全球化深入发展,当前全球公共产品供给模式需要进行范式转化与升级,从此前聚焦于单一领域的传统供给模式向多维支撑的互动模式发展。换句话说,在供给全球公共产品以应对全球性问题时,不仅需要深入分析特定类型全球公共产品赤字的成因,还有必要从多维度互动的视角出发,探索关于全球公共产品赤字的协同性和综合性的一揽子解决方案。

## 四 全球公共产品赤字的现实表现

从前文对全球公共产品各类型的讨论看,在当前的全球治理实践中,全球公共产品赤字主要表现为公共基础设施和发展资源等器物型全球公共产品存在短缺,国际组织和机制等制度型全球公共产品面临供给效率和效果下降的改革困境,合作理念在主要国家之间存在较大分歧,且这三类问题相互掣肘,进一步扩大了全球公共产品赤字。新冠肺炎疫情全球大流行就直观地展现了这三种类型赤字及其相互影响,并对应对赤字的方案提出了新的要求。

### (一) 从器物基础看全球公共产品赤字

器物既包括有形的物品,如道路、铁路等交通基础设施,又包括创建器物所涉及的各项条件,如必要的资金、安全的发展环境和环境可持续性。当前,全球安全、发展和治理等公共产品均存在程度不一的赤字。

第一,全球安全公共产品供给不足导致传统安全与非传统安全问题相交织。一方面,传统安全威胁依旧存在。当前国际安全形势不仅仍未根本改善,部分地区和国家安全形势还有所恶化,地区冲突和局部战争连续不断,恐怖主义呈现新态势,不少国家及其民众特别是儿童饱受战火摧残。另一方面,非传统安全威胁更加凸显,难民危机、粮食安全、能源安全、网络安全、气候安全、重大疫情和自然灾害等全球性问题对各国经济社会发展带来的负面影响和冲击不断加大。更值得关注的是,两类安全威胁相互交织、界限更加模糊。在特朗普执政时期,美国退出“伊核协议”、宣布暂停履行《中导条约》、退出《开放天空条约》和《武器贸易条约》等举止都为全球和地区安全形势增添了不确定性。

第二,全球发展公共产品供给不足导致发展不均衡、不充分的问题依旧严重。首先,收入不平等现象日益加剧,全球大量财富始终掌握在少数人手中。根据瑞士瑞信银行(Credit Suisse)研究院发布的《全球财富报告2021》,截至2020年,全球净资产超过100万美元的最富有成年人占全球成年人总数的1.1%,他们掌握了全球45.8%的财富,而最不富裕的55%的成年人占有的财富仅占全球总量的1.3%。<sup>①</sup>其次,贫困问题依旧严峻。尽管中国脱贫攻坚战取得了全面胜利,减贫人口占同期全球减贫人口

<sup>①</sup> The Credit Suisse Research Institute, “Global Wealth Report 2021,” <https://www.credit-suisse.com/media/assets/corporate/docs/about-us/research/publications/global-wealth-report-2021-en.pdf>, 访问时间:2021年6月30日。

70%以上,<sup>①</sup>但贫困问题在全球其他地区尤其是撒哈拉以南非洲地区仍然十分严峻,目前全球仍有约 1.26 亿就业青年每天生活标准低于 3.2 美元的贫困线。<sup>②</sup>最后,全球基础设施仍然面临巨大的资金缺口,而世界银行等发展机构受制于自身资金能力和运营效率,无法有效地从根本上改变这一状况,难以提升欠发达地区的发展能力。根据二十国集团(G20)全球基础设施中心与牛津经济研究院联合发布的《全球基础设施展望》,截至 2040 年,全球基础设施投资总需求将达到 94 万亿美元。若按照当前全球基础设施投资发展水准,到 2040 年全球基础设施投资将面临 15 万亿美元的缺口。<sup>③</sup>

第三,其他类型的器物型全球公共产品——如对气候、公共卫生以及对全球公地(global commons)等问题的治理——同样存在较为明显的供给不足。例如,在新冠肺炎疫情依旧肆虐的当下,全球疫苗产能不足,发达国家和发展中国家在疫苗的生产和分配上存在明显差异。拥有全球 14%人口的富裕国家拥有新冠肺炎疫苗的数量已达全球一半以上。<sup>④</sup>当前富裕国家所订购的疫苗总量远超过实际所需,如加拿大、美国、意大利和英国所采购的疫苗可供这些国家的每个公民每人注射 4—6 轮,这些多出的疫苗可提供全球超过 20 亿人口接种。疫苗作为一种全球公共产品供给严重不足,且供给的公平性严重失衡。<sup>⑤</sup>

## (二)从制度建设看全球公共产品赤字

国际机制不仅本身是一种公共产品,而且是供给其他类型全球公共产品的载体。<sup>⑥</sup>现有的国际组织和国际规则在应对部分旧问题与新挑战时往往表现得效率低下、效果欠佳,产生供给赤字。

一方面,现有国际机制广泛存在效率赤字。首先,作为公共产品,部分国际组织行

① 习近平:《在全国脱贫攻坚总结表彰大会上的讲话》,载《人民日报》,2021 年 2 月 26 日。

② *Global Employment Trends for Youth 2020: Technology and the Future of Jobs*, Geneva: International Labor Office, 2020, pp.45-46.

③ Global Infrastructure Hub and Oxford Economics, “Global Infrastructure Outlook,” <https://cdn.gihub.org/outlook/live/report/Global+Infrastructure+Outlook+reports.zip>, 访问时间:2021 年 3 月 15 日。

④ Rob Picheta, “Rich Countries are Hoarding Covid-19 Vaccines and Leaving the Developing World Behind, People’s Vaccine Alliance Warns,” <https://edition.cnn.com/2020/12/09/europe/covid-vaccine-inequality-developing-world-intl-scli/index.html>, 访问时间:2021 年 3 月 11 日。

⑤ Jon Cohen and Kai Kupferschmidt, “Countries Now Scrambling for COVID-19 Vaccines May Soon Have Surpluses to Donate,” <https://www.sciencemag.org/news/2021/03/countries-now-scrambling-covid-19-vaccines-may-soon-have-surpluses-donate>, 访问时间:2021 年 3 月 11 日。

⑥ 从供给进程看,制度是一种中间全球公共产品,器物则更多是最终全球公共产品。但由于二者均服务于人的发展和社会进步,且器物与制度之间存在互动关系,因此本文不对公共产品做“中间—最终”的区分。

政效率低下的问题较为突出。例如,世界银行运行机制长期备受诟病。作为一个理性主体,世界银行具有将自身权力和预算最大化的动机,组织机构也因此将越来越冗繁,这进而导致贷款项目审批程序复杂和耗时长等问题,对贷款国造成了额外的时间成本和机会成本。其次,机构臃肿使得部分国际组织在自身机构运转和建设上投入的成本挤占了本应用于实现机构目标的资源,影响了公共产品的供给效率。联合国就因机构臃肿、工作强度低和职员待遇优渥等问题常常备受诟病。最后,作为供给载体,国际机制生产公共产品的时间成本高昂。例如,在新冠肺炎疫情全球大流行的背景下,联合国秘书长安东尼奥·古特雷斯(António Guterres)于2020年3月23日首次呼吁实现90天的全球人道主义停火,但第2532号决议的通过却花了整整111天。<sup>①</sup>而WTO多哈回合谈判历经20年仍然未形成最终决议,区域全面经济伙伴关系协定(RCEP)的谈判也历时8年才最终完成。这些马拉松式的谈判反映出参与主体多元化和关涉利益复杂化背景下的集体行动困境。

另一方面,部分国际机制面临较为严峻的效果赤字。首先,国际机制的功能和作用往往无法达到预期。尽管全球在货币金融、贸易领域和发展援助的机制设计上进行了长期且巨大的努力,但全球和区域金融危机仍旧频发,贸易保护主义和单边主义愈演愈烈,造成国际贸易与投资增长乏力,<sup>②</sup>发展援助甚至出现“越援越贫”现象。<sup>③</sup>其次,国际组织缺乏独立性,往往偏离其成立的初衷和目标,沦为主导成员国的代理人或工具。既有研究指出,世界银行在进行贷款决策时考虑的往往是主导国美国的地缘政治或经济利益,而非具体的发展融资技术指标,这与发展融资的价值导向产生了严重偏离。<sup>④</sup>最后,主要成员退出导致部分国际机制和协议无法实现既定目标。特朗普政府退出气候变化《巴黎协定》无疑阻碍了全球气候变化治理目标的实现进程;退出世界卫生组织(WHO)更是导致该机构在全球抗疫合作中缺乏实质性的话语权,严重阻碍了全球抗疫进程;阻挠WTO上诉机构成员遴选,迫使争端解决机制停摆,造成WTO这一项重要功能失效。尽管拜登政府已着手努力修复这些问题,但目前来看具体成效

① The United Nations, “Stalled Security Council Resolution Adopted, Backing UN’s Global Humanitarian Ceasefire Call,” <https://news.un.org/en/story/2020/07/1067552>, 访问时间:2021年3月11日。

② 徐秀军:《全球经济治理困境:现实表现与内在动因》,载《天津社会科学》,2019年第2期,第84页。

③ 吴志成、刘培东:《全球发展赤字与中国的治理实践》,载《国际问题研究》,2020年第4期,第24—30页。

④ Christopher Kilby, “Donor Influence in Multilateral Development Bank,” *The Review of International Organizations*, Vol.1, No.2, 2006, pp.173-195; Christopher Kilby, “The Political Economy of Conditionality: An Empirical Analysis of World Bank Loan Disbursements,” *Journal of Development Economics*, Vol.89, No.1, 2009, pp.51-61; 庞珣、何榭焜:《霸权与制度:美国如何操控地区开发银行》,载《世界经济与政治》,2015年第9期,第4—30页。



仍然不容乐观。

### (三)从理念构建看全球公共产品赤字

当前,参与全球公共产品供给的主要国家在为何供给公共产品、供给何种公共产品和如何供给公共产品等问题上无法达成一致,造成供给效率大打折扣。

西方民主国家治理失序所导致的逆全球化和民粹主义思潮侵蚀了支撑全球公共产品的新自由主义和全球主义思想根源。全球化的深入发展主要体现为资本、信息和人员等市场要素在全球范围加速流动。全球市场的形成与发展无处不反映出主导国美国的价值观。冷战结束后,国际合作朝着放松管制、私有化和自由化的方向发展,相关制度、协议和国际组织等全球公共产品应运而生。然而,全球化在创造巨量红利的同时产生了一系列问题,引发了民众对全球化的质疑。部分国家内部的民粹主义运动开始兴起,并在国与国之间快速蔓延,导致此起彼伏的逆全球化思潮。1999年12月,WTO西雅图会议遭到大规模抗议示威,这一行动标志着逆全球化思潮正式具备政治影响力。近年来,受国际金融危机、欧洲债务危机和难民危机等问题影响,逆全球化和民粹主义思潮在欧美国家的影响力不断壮大,成为右翼政治势力进行政治动员的核心理念。在这一过程中,民粹主义政党在法国和意大利等欧洲国家不断发展壮大,51.9%的英国选民选择了退出欧盟、宣扬“美国优先”的特朗普当选第45任美国总统都意味着大量选民对全球化心存不满。部分国家逆全球化政策盛行,对世界经济秩序造成破坏,给全球经济复苏蒙上阴影。随着领导国美国不断退出多项国际组织和协定,转而寻求双边或诸边的方式解决自身所面临的问题,支撑全球化的新自由主义理念和全球主义思想影响力不断下降。

崇尚对抗和强权政治的理念破坏了大国合作的信任基础,造成全球公共产品难以通过大国合作来供给。2008年国际金融危机对美国经济造成了巨大冲击,中美实力对比发生明显变化。在特朗普执政的四年中,受竞争思维的影响,中美关系降到历史新低,各个层次之间的沟通渠道受阻,国际合作水平急剧下降。以美国前国务卿迈克·蓬佩奥(Mike Pompeo)为代表的部分政客和学者鼓吹“中国威胁论”,力推中美“脱钩”,刻意放大两国在意识形态上的差异,巩固了“文明冲突”的刻板印象。清华大学国际关系研究院中外关系数据库数据显示,自2016年1月以来,中美关系分值由正转负且整体呈下行趋势。<sup>①</sup>盖洛普最新民调显示,美国民众对中国的好感度降至1990年后的历史新低,仅1/3的受访者对中国持积极态度,多数民主党背景的受

<sup>①</sup> 相关数据参见《中国与大国关系分值表》, <http://www.tuuir.tsinghua.edu.cn/info/1145/5564.htm>, 访问时间:2021年8月10日。

访者认为中国是美国的最大威胁。<sup>①</sup> 美国政府通过引导民意来获取打压中国快速发展合法性的做法强化了中美之间的意识形态差异,造成中美在供给理念上表现出巨大差异。

#### (四) 从互动进程看全球公共产品赤字

在全球治理时代,随着各国在经贸、政治和社会等方面的相互交往达到了有史以来的最高水平,全球性问题不断突破自身议题边界,与其他类型问题相互影响、相互强化。在此背景下,各类型全球公共产品赤字展现出很强的联动性。例如,新冠肺炎疫情全球大流行对人类生存和发展所造成的巨大冲击就是器物型、制度型和理念型全球公共产品赤字相互掣肘的产物。

以 WHO 为中心的全球公共卫生治理机制在应对疫情进程中存在资源不足、规则约束力低、权威下降和规范失效等问题。从器物层面看,霸权供给下降导致全球卫生公共产品筹资不足,限制了其应对疫情的能力。WHO 常规预算资金并不充裕,且在会员会费维持零增长的情况下,预算资金越来越依赖于特定目标的自愿捐款,使得 WHO 在资源配置上的自主性受到限制。<sup>②</sup> 作为 WHO 最大出资国,美国在特朗普执政时期拖欠会费、削减捐助并最终宣布退出 WHO,加大了 WHO 面临的资金压力。<sup>③</sup> 在应对突发全球公共卫生问题上,WHO 过度依赖非强制性捐助的弱点表现得更加明显,WHO 针对新冠肺炎疫情设立的专项资金同样面临较大

① Sarah Zheng, "US Public's Opinion of China Hits 20-Year Low, Gallup Poll Says," [https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3064730/us-publics-opinion-china-hits-20-year-low-gallup-poll-says?utm\\_source=Microsoft&utm\\_medium=Off-Platform-referrals&utm\\_campaign=Off-Platform-referrals](https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3064730/us-publics-opinion-china-hits-20-year-low-gallup-poll-says?utm_source=Microsoft&utm_medium=Off-Platform-referrals&utm_campaign=Off-Platform-referrals), 访问时间:2021年3月7日。

② 美国在2012—2019财年平均每年向WHO提供2.62亿美元的自愿捐款。但在2020年,美国的自愿捐款降至1.08亿美元,且这部分捐款并无法用于抗击新冠肺炎疫情,而是被指定用作流感项目、叙利亚和利比亚人道主义卫生援助和消除小儿麻痹症等问题。此外,WHO的年度预算比很多美国大型医院预算要低,参见Tiaji Salaam-Blyther, et al., *U.S. Withdrawal from the World Health Organization: Process and Implications*, Washington, D.C.: Congressional Research Service, 2020; Lawrence O. Gostin, "The Future of the World Health Organization: Lessons Learned from Ebola," *Milbank Quarterly*, Vol.93, No.3, 2015, pp.475-479. WHO资金来源参见"How WHO Is Funded," <https://www.who.int/about/funding>, 访问时间:2021年3月7日。

③ The White House, "President Donald J. Trump Is Demanding Accountability from the World Health Organization," <https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/president-donald-j-trump-demanding-accountability-world-health-organization>; Emily Rauhala, et al., "Trump Administration Sends Letter Withdrawing US from World Health Organization over Coronavirus Response," [https://www.washingtonpost.com/world/trump-united-states-withdrawal-world-health-organization-coronavirus/2020/07/07/ae0a25e4-b550-11ea-9a1d-d3db1cbe07ce\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/world/trump-united-states-withdrawal-world-health-organization-coronavirus/2020/07/07/ae0a25e4-b550-11ea-9a1d-d3db1cbe07ce_story.html), 访问时间:2021年3月7日。

缺口。<sup>①</sup>

从制度层面看,规则的非强制性和内部治理碎片化使公共产品供给水平很难达到预期。《国际卫生条例(2005)》是纲领性的制度型全球卫生公共产品,但由于该条例的权威从根本上来自缔约方对条例内容的认可和自愿遵从,往往面临因缺乏强制性而导致执行不到位的情况。例如,该条例要求成员在突发公共卫生事件时保持数据和信息共享,但新冠肺炎疫情下,多个国家并未与 WHO 分享数据,<sup>②</sup>造成防疫缺口,凸显了紧急状态下国际机制非强制性的弊端。同时,WHO 独特的分权治理机制及其内部协调困境也是导致 WHO 在供给公共产品时效率不足的重要因素。<sup>③</sup>在疫情期间,WHO 区域办公室同样面临协调能力不足的问题。<sup>④</sup>

从理念层面看,民族主义思潮和大国博弈加剧了抗疫理念冲突,导致全球抗疫合作难度上升。作为专业权威,WHO 在疫情期间推出了一系列规范性指南和技术方案。但部分西方发达国家并未遵循 WHO 的建议,而是在本国公共卫生机构的指引下,推出了带有明显民族主义色彩的抗疫模式,削弱了 WHO 的专业权威。尽管部分国家基于政治体制和文化因素设置自身抗疫模式有其合理性,但这些不同类型的抗疫模式之间缺乏沟通与合作,甚至以邻为壑和彼此竞争,反映出当前西方政策的“内顾”倾向,增加了全球协调的难度。疫情防控具有正外部效应,是一种合作博弈。历史上,中美在公共卫生方面曾开展大量合作。但由于中美关系中竞争因素的上升,美国在抗疫进程中仍持零和思维和单边主义,在利用疫情攻击中国的同时打压 WHO,使大国博弈态势向公共卫生领域蔓延。尽管奈在疫情期间呼吁遵守“共同的防控手段、应急计划、规范和协议”,<sup>⑤</sup>但约翰·伊肯伯里(G. John Ikenberry)却指出,“我们在疫情中所看到的只有民族主义、大国对抗、战略脱钩等行动”。<sup>⑥</sup>

① 相较于世界银行和国际货币基金组织等其他国际机构,WHO 在动员全球资源帮助发展中国家应对疫情方面也存在较大差距。参见熊爱宗:《新冠肺炎疫情下世界卫生组织面临的挑战及其应对》,载《国际经济评论》,2020年第6期,第171—172页。

② WHO, “WHO Director-General’s Opening Remarks at the Mission Briefing on COVID-19,” <https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-mission-briefing-on-covid-19---26-february-2020>, 访问时间:2021年4月6日。

③ 晋继勇:《新冠肺炎疫情防控与全球卫生治理——以世界卫生组织改革为主线》,载《外交评论》,2020年第3期,第26—27页。

④ Ana B. Amaya and Philippe De Lombaerde, “Regional Cooperation is Essential to Combatting Health Emergencies in the Global South,” *Globalization and Health*, Vol.17, No.9, 2021, pp.1-6.

⑤ Joseph S. Nye, Jr., “U.S. Power Will Need a New Strategy,” *Foreign Policy*, Vol.236, No.1, 2020, p.12.

⑥ G. John Ikenberry, “Democracies Will Come Out of Their Shell,” *Foreign Policy*, Vol.236, No.1, 2020, p.11.

同时,三种类型全球卫生公共产品赤字存在明显的互动关系:器物供给不足一方面在于霸权国缺乏进行合作的政治意愿,另一方面在于 WHO 所依赖的捐资制度具有自愿性;部分国家遵守和执行 WHO 规则不力的原因,既可能是由于这些国家自身器物能力不足,又可能是理念分歧所造成的矛盾;而抗疫的民族主义和理念竞争反映出 WHO 自身专业能力和治理能力上存在缺陷,全球团结的目标越来越难以实现。三个维度的赤字相互作用,共同造成了当前全球抗疫进展困局。疫情影响已经溢出公共卫生领域,对全球经济、政治和社会发展产生了严重影响。在疫情影响外溢的进程中,抗疫进程还受到其他维度问题的反作用,疫情防控因而面临新的挑战。总之,三种类型的公共产品赤字和各个议题领域公共产品赤字之间相互叠加、相互掣肘,造成全球抗疫至今仍然面临困境。因此,应对疫情需要采取一套协同性的一揽子方案。全球各国唯有包容差异、取长补短,从经济、政治、卫生、社会和文化等维度同时发力,提升器物型、制度型和理念型全球卫生公共产品的协同供给水平,方能尽快走出新冠肺炎疫情危机,重回发展轨道。

综上所述,尽管各类型全球公共产品赤字的现实表现有所不同,但这些现象并非孤立存在,而是相互影响、相互构建的。这要求我们在思考应对全球公共产品赤字的方案时,不仅要清晰界定赤字的多维表现,更需要深入挖掘各个维度赤字的相互影响,以提升应对各类型赤字的方案之间的协同性。

## 五 中国应对全球公共产品赤字的实践

作为世界第二大经济体和最大的发展中国家,中国积极参与全球经济治理以及提供全球公共产品的能力和意愿都在不断上升。<sup>①</sup> 习近平在 2020 年世界卫生大会上承诺:“中国新冠疫苗研发完成并投入使用后,将作为全球公共产品,为实现疫苗在发展中国家的可及性和可担负性作出中国贡献。”<sup>②</sup> 此举不仅为解决全球卫生公共产品赤字提出了中国方案,还在理念层面诠释了中国的国际人道主义精神和大国担当,占据了国际道义制高点。可见中国在参与供给全球公共产品的进程中,已经逐步形成了一

<sup>①</sup> 例如,裴长洪指出,中国在深入参与经济全球化的进程中,需要主动参与全球公共产品供给,并通过进一步扩大开放来提升供给全球公共产品的能力。赵可金等讨论了中国近年来在供给全球公共产品上的认知转变。参见裴长洪:《全球经济治理、公共品与中国扩大开放》,载《经济研究》,2014年第3期,第4—18页;赵可金、尚文琦:《国际公共产品与中国外交转型》,载《理论学刊》,2017年第3期,第121—128页。

<sup>②</sup> 习近平:《团结合作战胜疫情 共同构建人类卫生健康共同体——在第73届世界卫生大会视频会议开幕式上的致辞》,载《人民日报》,2020年5月19日。

套协同供给器物、制度和理念在内的较为完整的模式,以实际行动积极应对全球公共产品赤字。

### (一)从器物层面提升全球公共产品的质与量

近年来,中国更加积极地维护世界和平,坚持走和平发展道路,积极参与全球安全公共产品供给。在全球安全层面,2020年是中国参加联合国维和行动30周年。在30年的维和行动中,中国认真践行《联合国宪章》宗旨和原则,积极承担大国责任。当前,中国是联合国安理会常任理事国中第一大出兵国,也是联合国维和行动第二大摊款国和出资国。先后参加25项联合国维和行动,累计派出维和官兵4万余人次。<sup>①</sup>在2020—2021年联合国维和年度预算中,中国承担15.21%,出资总额超过排名第三位日本(8.56%)和第四位德国(6.09%)的总和。<sup>②</sup>在区域安全层面,中国通过提倡构建上海合作组织命运共同体来维护区域和平与稳定,同时也积极参与中东安全事务。上海合作组织是中国首倡并主导成立的国际组织。历经近20年的成长,上海合作组织已在区域安全合作等议题上取得了丰硕成果。在中东安全问题上,中国坚持多边主义,开展外交斡旋和大国协调,参与推动伊朗核问题维也纳会谈和利比亚问题柏林峰会等相关对话。<sup>③</sup>中国参与区域安全公共产品供给的进程与全球公共产品生产之间并不冲突,而是相辅相成的关系。随着综合国力的进一步增强,中国也将继续为联合国维和行动和区域安全贡献更多的公共产品。

中国在对外援助上积极履行大国责任,不断提升援助的资金规模和惠及范围,积极为全球贡献器物型全球公共产品。根据2021年1月发布的《新时代的中国国际发展合作》,2013—2018年,中国共向亚、非、拉、欧和大洋洲等地区的122个国家和20个国际和区域性多边组织提供了援助,向80多个国家派遣青年志愿者和汉语教师志愿者2万余名,对外援助资金总额达到2702亿元人民币,其中无偿援助和优惠贷款分别达1278亿元人民币和1311亿元人民币,同时还免除了最不发达国家等一些国家的无息贷款债务共计98笔到期,累计金额达41.84亿元人民币。<sup>④</sup>在支持全球抗疫进程中,中国不仅践行了中国疫苗作为全球公共产品的承诺,还同G20成员合作,落实“暂缓最贫困国家债务偿付倡议”。在对外提供发展援助实践中,中国以基础设施建设为

① 中华人民共和国国务院办公厅:《中国军队参加联合国维和行动30年》,载《人民日报》,2020年9月19日。

② “Scale of Assessments for the Apportionment of the Expenses of United Nations Peacekeeping Operations,” <https://undocs.org/A/73/350/Add.1>, 访问时间:2021年3月10日。

③ 孙德刚、吴思科:《新时代中国参与中东安全事务:理念主张与实践探索》,载《国际问题研究》,2020年第4期,第5页。

④ 中华人民共和国国务院办公厅:《新时代的中国国际发展合作》,载《人民日报》,2021年1月11日。

重要抓手,向发展中国家提供了一系列交通、能源、生活和公益场馆基础设施项目,提升了发展中国家民众对基本公共产品的可及性,激发了这些国家的经济活力,为它们融入全球/区域产业链提供了必要的基础。例如,自中非合作论坛于2000年成立以来,中国对非援助迅速上升,中国已成为非洲基础设施资金最大的提供者之一,中国援建的水、电、交通和通信基础设施项目解决了非洲国家大量的基建需求。<sup>①</sup>同时,中国还依托金砖国家合作机制,中拉和“中国—东盟”命运共同体等倡议,在减贫、教育、环保、农业和医疗等领域推进南南合作,为广大发展中国家提供可及的公共产品。

## (二)从制度层面提升全球公共产品的合法性

维护多边机制是推动国际机制改革和创新的初衷与前提。坚定捍卫多边主义、提升多边机制合法性是中国参与全球公共产品供给的根本目标。在特朗普执政时期,美国的单边主义和保护主义政策对多边机制的生存与发展造成了严重威胁。与之相对,中国始终坚定维护以联合国为核心的国际体系,重视联合国及其专门机构的专业权威,主张以G20为主要多边平台进行宏观政策协调。中国维护多边机制的主张与全球公共产品概念的内在逻辑一致,均指向通过全球合作而非一个或几个国家垄断的方式来更好地供给全球公共产品。

创建制度型全球公共产品,为全球公共产品供给提供增量。由于全球和亚洲区域基础设施建设存在巨大资金缺口,而世界银行等美国主导的官方发展机构在运营理念和行政效率无法满足所有类型的融资需求,全球发展机制亟须补充新鲜血液。中国主导成立亚洲基础设施投资银行(亚投行)、丝路基金和金砖国家新开发银行<sup>②</sup>等新机制为基础设施建设融资,并试图以此推动美欧主导的多边开发机构改革。然而,这些新创立的融资机制在运作方式上存在差异,体现了中国改制与建制协同推进的思路。一方面,强调发展中国家权益,提升全球公共产品的可及性。如新开发银行在股权分配上强调平等,侧重于维护发展中国家的用款权利,强调采用借款国的环境和社会的“国家标准”,以提升借款国的能力建设和发展有效性。<sup>③</sup>另一方面,强调与现有机制的相容性,

<sup>①</sup> 徐秀丽、李小云:《平行经验分享:中国对非援助理论的探索性构建》,载《世界经济与政治》,2020年第11期,第130页;Witney Schneidman and Joel Wiegert, “Competing in Africa: China, the European Union, and the United States,” <https://www.brookings.edu/blog/africa-in-focus/2018/04/16/competing-in-africa-china-the-european-union-and-the-united-states>, 访问时间:2021年3月11日。

<sup>②</sup> 新开发银行虽主要面向参与成员国,但其在业务上并不排斥其他国家和国际组织参与,是一个聚焦发展合作,以推动新兴市场和发展中国家民众发展事业为愿景的机制。同时,这些机制与现行国际发展机制之间并不矛盾,且在功能上具有互补性,理应被视作全球公共产品的有效补充。

<sup>③</sup> “NDB’s General Strategy: 2017–2021,” <https://www.ndb.int/wp-content/uploads/2017/07/NDB-Strategy-Final.pdf>, 访问时间:2021年3月11日。

维护全球公共产品供给的规范性。亚投行尽管是中国倡议建立的以基础设施融资为主营业务的新型开发银行,但其在股权规则等核心制度上保持了与传统多边开发银行的一致性,<sup>①</sup>可以为区域乃至全球公共产品赤字提供解决方案。<sup>②</sup>因此亚投行的建立并不只是在创立一种替代性的公共产品供给模式,而是寻求与其他供给机制开展合作。

### (三)从理念层面增加全球公共产品的多元性

人类命运共同体从本体论和认识论维度为破除合作困境和霸权竞争思维提供了理论源泉。一方面,人类命运与共已是当前国际社会的现实,一味追求狭隘国家利益的行为既不符合道义,也很难实现。在资本、技术、信息和人员高速跨国流动的时代,国与国已处于“你中有我、我中有你”的深度相互依存状态。各国政策联动效应显著上升,某一国家的政策既可能外溢至周边乃至全球,对其他国家产生影响,又可能受到其他国家政策的影响,产生回溢效应。这意味着不论是大国还是小国,任何国家在制定政策时都需要统筹国内和国际环境,加强国际宏观政策协调与合作。<sup>③</sup>换句话说,在供给全球公共产品时,供给国要有全球性视角和对人类共同利益的关怀,而不应将公共产品“私物化”。另一方面,人类命运共同体理念所蕴含的中国智慧有助于破解全球公共产品霸权供给模式存在的理论缺陷。作为中国传统思想精华与中华民族复兴实践的有机结合,人类命运共同体思想既汇聚了“大道之行也,天下为公”和“天下大同”等传统理念,还继承了“每个人的自由发展是一切人的自由发展的条件”的马克思主义思想。这些思想反映在“和平共处五项原则”和“和谐世界”等极具中国特色的外交政策主张上。人类命运共同体理念解构了建立在个人本位基础上的自由主义思想霸权,将全人类的共同利益重新带回理论视野,将个人与人类有机结合在一起。<sup>④</sup>构建人类命运共同体既可以被用来反驳主张对抗的零和博弈,又为跨越“金德尔伯格陷阱”提供了共同动力,已成为中国向世界贡献的代表性的理念型全球公共产品。

“共商共建共享”为各国合作供给公共产品贡献新规范。首先,“共商”强调参与公共产品供给各方应该相互尊重、民主协商,使全球公共产品从策划到筹资再到管理的整个过程能够尽可能多地兼顾各方利益,寻找最大公约数,融合大众智慧,而非由一个或一些国家说了算。中国秉持“亲诚惠容”的周边外交理念,坚持周边关系的统一

① 朱杰进:《崛起国改革国际制度的路径选择》,载《世界经济与政治》,2020年第6期,第99页。

② 曹德军:《论全球公共产品的中国供给模式》,载《战略决策研究》,2019年第3期,第12—13页。

③ 徐秀军:《经济全球化时代的国家、市场与治理赤字的政策根源》,载《世界经济与政治》,2019年第10期,第108—110页。

④ 田旭:《人类命运共同体与全球治理民主化的中国方案》,载《党政研究》,2019年第6期,第86—94页。

谋划就是共商理念的典范。其次,“共建”意指参与各方发挥各自的比较优势和潜能,各司其职,各守其序,通力合作致力于全球公共产品的供给。这也意味着要尽量减少搭便车现象。即便是无足轻重的小国,也应该尽量在全球公共产品供给中扮演与自身能力相符的角色。最后,“共享”凸显全球公共产品消费的非排他性,即尽可能使全球公共产品惠及更多的民众。同时,共享理念还与全球公共产品的跨代际性不谋而合。人类不仅需要实现眼下的发展,还需要考虑如何为后代留下必要的发展资源。这么看来,“共商共建共享”三者相辅相成,共同为理念型全球公共产品供给做出了中国贡献。

#### (四) 从互动层面提升全球公共产品的协同性

在应对器物型、制度型和理念型全球公共产品赤字问题的实践进程中,中国投入了大量物质资源,使发展成果尽可能多地惠及各方;努力推动全球供给体系和制度的改革与转型,提升全球治理机制的代表性和民主性;提出中国特色全球治理观,在理念层面解决当前全球公共产品全球性和公共性不足的问题。更值得注意的是,中国供给这三类全球公共产品的进程并非彼此孤立,而是将三者 in 空间上的共存性和逻辑上的融通性纳入考量,形成了一套器物型、制度型和理念型全球公共产品协同供给的安排。

“一带一路”倡议是中国向世界提供的最具代表性的协同型全球公共产品。中国供给全球公共产品的实践早于“一带一路”倡议。自新中国成立以来,中国就开启了对外援助的征程。但在很长的一段时期内,中国供给的全球公共产品主要集中于安全和援助等器物层面,而非制度和理念层面,且三个层面的互动关系并不明晰。随着以经济实力为代表的综合国力的进一步提升,尤其是“一带一路”倡议提出后,中国在国际制度建设和理念贡献上加快了步伐,三个维度间的协同性显著增强。在世界经济增长乏力、全球发展动能不足的背景下,中国通过“一带一路”倡议主动对接参与国的基础设施发展需求,吸引了越来越多的国家和组织参与到亚投行等合作机制中,提升了中国发展经验的全球影响力。这也从侧面揭示了“一带一路”倡议下,三个维度供给模式的互动关系。首先,器物发展催生了制度建设和理念供给的必要性。“一带一路”倡议以基础设施发展为重点,是基于中国对自身发展经验和比较优势的清醒认识,<sup>①</sup>也为其他国家的发展提供了借鉴。同时,统筹合作项目,尤其是大规模基建项目的可持续发展催生了制度建设需求。其次,制度建设推升了器物供给水平,并为发挥理念影响力提供了载体。亚投行和新开发银行等制度不仅为共建项目提供了多元融资选项,还为各参与主体提供了稳定的收益预期,有助于提升器物产品的供给水平。而中国所倡导的“合作共赢”“多予少取,只予不取”等义利观以及“欢迎各国人民搭乘

<sup>①</sup> 秦亚青、魏玲:《新型全球治理观与“一带一路”合作实践》,载《外交评论》,2018年第2期,第1—14页。



中国发展的‘快车’‘便车’”<sup>①</sup>的开放态度也通过制度建设得以展现,提升了“一带一路”相关合作理念的吸引力。最后,理念建构指引器物增长和制度变迁向更为合理的目标迈进。“共商共建共享”成为相关制度设计的行为规范,构建人类命运共同体推动“一带一路”器物发展朝着建设“持久和平、普遍安全、共同繁荣、开放包容、清洁美丽的世界”<sup>②</sup>目标迈进。换句话说,“一带一路”合作平台把单一领域、单一目标和单一维度的供给实践融合起来,形成一个全球公共产品的协同供给机制。

在全球治理时代,全球性问题的密切联动对不同类型全球公共产品之间的协同供给提出了更高的要求。在新冠肺炎疫情造成全球经济、安全、社会和卫生等多方面危机,全球卫生公共产品赤字陡增的情况下,“一带一路”公共产品的协同效应展现出较强韧性,“健康丝绸之路”成为助力疫情防控和复苏的关键:政策沟通机制为疫情期间的人员和货物往来提供了制度保障,设施联通使得中国向全球输送抗疫物质成为可能,贸易畅通反映出中国与相关国家贸易逆势增长,资金融通缓解了部分国家的债务压力,民心相通有助于不同国家的民众之间加深相互理解与关怀。可以说,“一带一路”倡议自提出以来始终强调协同发展理念,并在实践中通过推动器物、制度和理念三种类型的公共产品联动供给,向世界供给了抗击疫情的一揽子方案。

同时,协同效应还有助于进一步巩固和提升中国在供给全球公共产品上的比较优势。如在国际发展领域,虽然当前中国的比较优势主要集中在大型基础设施建设的专业技术、人力资源和成本控制等器物层面,但中国并未忽略从制度和理念维度加大供给全球公共产品的力度,以形成对器物供给的支撑,进一步提升自身在这一方面的比较优势。例如,中国近年来不但成立国家国际发展合作署统筹对外援助工作,还通过国际发展知识中心等平台提升中国发展经验的全球影响力。随着三种类型全球公共产品在国际发展领域的相互支撑和促进,中国在全球开展大型基础设施项目合作的比较优势将得到进一步提升。

综上,以“一带一路”倡议为代表的中国供给全球公共产品的逻辑既不是对现行秩序的颠覆,也并非对现有供给机制的简单追随,而是从器物、制度和理念等方面协同发力,在融入现有供给秩序的同时推动供给机制改革和范式转型,以提高资源配置效率,缩减供给赤字。这说明中国对自身实力和国际格局有着较为清晰的认知:第一,尽

<sup>①</sup> 2017年,习近平在世界经济论坛开幕式发表题为《共担时代责任,共促全球发展》的主旨演讲时指出:“中国人民张开双臂欢迎各国人民搭乘中国发展的‘快车’‘便车’。”参见《习近平谈治国理政》(第二卷),外交出版社2017年版,第484页。

<sup>②</sup> 习近平:《习近平出席“共商共筑人类命运共同体”高级别会议并发表主旨演讲》,载《人民日报》,2017年1月20日。

管中美经济总量快速接近,但两国在供给全球公共产品的整体能力上仍存在较大差距,因而中国在当前阶段主要在自身具备比较优势的基础设施建设领域提供公共产品。第二,尽管国际组织和制度存在改革空间,但美国在改革议程设置以及投票权等方面仍然具备其他国家无法比拟的优势,中国需要从守制、改制和建制等方面发力推动国际制度合理改革。第三,中美具有不同的价值观、意识形态和政治体系,美国为护持自身霸权,在大国博弈进程中猜疑和刻意曲解中国供给全球公共产品的意愿与方式,阻碍了彼此之间的供给合作和互信构建。正是基于这些认知,中国在供给全球公共产品时并未落入“金德尔伯格陷阱”的“话语陷阱”,放任全球公共产品赤字的进一步扩大或简单地填补美国留出的空白,而是根据对国际力量格局变化和 world 发展大势的判断及自身角色定位,通过“一带一路”倡议来协同供给器物型、制度型和理念型全球公共产品,构建了全球公共产品供给的中国模式。

## 六 结论与启示

在论述全球公共产品的构成要素及其互动关系的基础上,本文提出了一个关于全球公共产品赤字成因的系统分析框架。由于全球公共产品既包含经济增长和物质改善等器物及其所需条件,又包含以制度形式存在的国际组织和国际规则,还包含国家治理和全球治理的各类规范与知识,因此本文将全球公共产品细分为器物型、制度型和理念型这三类具有空间上的共存性和逻辑上的融通性的全球公共产品。在对三种类型全球公共产品赤字的具体表现和现实成因进行分析的基础上,本文厘清了三类全球公共产品之间的互动关系,并指出供给全球公共产品、克服供给赤字所需要的协同性思维。

“一带一路”国际合作倡议已逐渐发展成为一种能够统筹器物、制度和理念等多方面因素的协同型全球公共产品,是中国应对全球公共产品赤字最具代表性的实践。首先,“一带一路”合作的直接目标是推动各国共同发展,这不仅反映在中国积极与沿线国家共享自身发展经验、资金和技术红利上,还催生了对合作机制和理念创新的需求。其次,“一带一路”合作是一种逐步机制化的合作,它强调参与主体在战略规划上的对接,并依托亚投行等国际机制进行筹资,以提升器物供给水平和合作理念的影响力。最后,“一带一路”合作的最终目标是推动构建人类命运共同体,是中国理念和智慧在器物发展和制度建设中的反映。在“一带一路”倡议下,三个维度的公共产品不仅不互相排斥,相反在逻辑上存在很强的一致性,三者相互支撑、相互构建,不仅发挥了中国在现阶段的比较优势,还充分展现了全球公共产品“收益能够惠及所有国家、

所有人民和世世代代的产品”的概念内涵,更体现出新时代中国应对全球公共产品赤字的大国责任和道义担当。正因如此,在新冠肺炎疫情冲击下,“一带一路”国际合作仍取得较好进展,并给全球公共产品供给提供了良好的范例。

本文通过分析全球公共产品赤字及中国的应对举措,并在对全球公共产品供给过于依赖于霸权国的观念和理论进行反思的基础上得出三点启示:第一,全球化的深入发展对不同类全球公共产品之间的协同性提出了更高的要求。全球性问题的出现不仅可能造成单一领域的全球公共产品赤字,还可能全方位加深已有的其他赤字,最终造成各种类型赤字的相互掣肘,并放大全球化的负面效应。应对疫情经验说明,全球公共卫生危机是一个系统性问题,唯有一套一揽子解决方案才能够帮助全球尽快走出困境,重回正轨。同时,在疫情大流行导致全球经济、政治和社会问题频发时,“一带一路”倡议之所以能够推动中国同相关国家经贸往来的逆势增长,就是因为“一带一路”是一个融合了器物发展、制度建设和理念沟通的协同型全球公共产品。

第二,在供给全球公共产品的进程中,崛起国不仅能够发挥作用,甚至能够发挥重要的引领作用。关于全球公共产品供给的既有讨论虽未将崛起国完全排除在供给体系之外,但多数观点仍然将霸权国视为主导性的供给方,并不认为崛起国可以在供给全球公共产品中发挥引领作用。全球抗击新冠肺炎疫情的进程恰恰支持了本文的判断:美国作为霸权国在面对全球公共产品巨大赤字时不仅未能积极应对,反而输出了许多公共害品(public bads),造成全球卫生公共产品赤字进一步扩大;面对霸权国的缺位,中国不仅在防控疫情上向世界供给了疫苗等卫生公共产品,还扮演了世界经济“稳定器”角色,引领全球重回发展轨道。由此可见,尽管全方位应对全球公共产品赤字离不开霸权国的参与,但这与崛起国在部分议题上发挥引领作用并不必然矛盾。

第三,崛起国供给全球公共产品应发挥自身比较优势。一方面,崛起国基于自身禀赋和比较优势参与全球公共产品供给合作,既是基于自身发展状况的务实选择,又能够提升国际合作供给的有效性,是跨越“金德尔伯格陷阱”的可能方案;另一方面,崛起国从自身比较优势领域发力供给公共产品可以避免与守成国展开正面竞争。中国向全球贡献基础设施公共产品就是立足自身发展经验和比较优势的具体实践。然而,即便崛起国表露出合作意愿与能力,守成国基于自身霸权护持的需求,在与崛起国的互动中往往倾向于选择竞争而非合作。在美国主导下,七国集团(G7)推出与“一带一路”倡议存在功能重叠和潜在竞争的“重建更美好世界(B3W)”倡议就是例证。

(截稿:2021年6月 编辑:沈 陈)