

# 区域性公共产品与澜湄合作机制

黄河<sup>1</sup>, 杨海燕<sup>2</sup>

(1. 复旦大学国际关系与公共事务学院, 上海 200433; 2. 上海财经大学公共经济与管理学院, 上海 200433)

**摘要:**在全球性国际公共产品供应严重不足以及被“私物化”的背景下, 共同需求和共同利益将会驱使区域内国家或国家集团联合起来提供“区域性公共产品”。在湄公河次区域, 域外国家长期以来就不断积极地参与湄公河次区域的开发合作, 这在一定程度上冲淡了湄公河下游5国对中国合作的需求, 增加了湄公河地区开发合作的复杂性和竞争性。因此, “澜沧江—湄公河合作机制”的建立是我国政府在新的历史时期实行积极主动的区域合作战略, 促进中国与周边东南亚国家区域合作的一项重要战略举措。澜湄次区域内各国的国际开发合作具有典型的区域性公共产品属性, 与美日等主导的合作机制相比, 澜湄合作机制具有更明显的区域性公共产品优势。中国通过主导澜湄次区域合作中区域性公共产品的提供, 可推动区域内各国发展战略的对接与辐合, 形成一个以中国为中心节点的合作体系网。在此过程中, 中国需要成为澜湄次区域合作中区域性公共产品提供的推动者; 积极构建公共产品融资机制, 带动官方和商业化导向资金的投入, 并发挥区域性机构的作用, 支持区域内对话并建立共识。

**关键词:**区域性公共产品; 澜湄合作机制; 周边外交

**中图分类号:** F 114.4; D 827

**文献标识码:** A

**文章编号:** 1000-260X(2017)01-0130-08

近年来, 学术界对国际公共产品的兴趣日趋浓厚, 尤其是继国际公共产品之后, 区域性公共产品 (Regional Public Goods) 在区域合作中的重要性正在受到越来越多的关注, 并已成为国际公共产品研究的一个新视点。澜湄合作机制是中国改善周边环境, 提升区域合作, 夯实周边外交的重要尝试。因此, 在当前形势下研究区域性公共产品的供给对澜湄次区域合作机制的促进作用, 对于推动澜湄次区域合作, 夯实澜湄合作的机制, 寻求率先突破的合作亮点和切实可行的实施路径等, 都具有十分重要的参考价值和实践意义。

## 一、引言

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。对公共产品的研究最初是在主权国家的政府经济学层次上展开的。消费与生产的非竞争性和非排他性被界定为公共产品最主要的两大特征。后来, 公共产品由国民公共产品逐渐延伸至国际公共产品。美国经济学家查尔斯·金德尔伯格 (Charles P. Kindleberger) 首先正式把公共产品理论引入国际政治研究领域。他在1981年发表的一篇文章中指出: “世界经济要想保持稳定, 必须有一个‘稳定器 (stabilizer)’”, 强调了国际公共产品在国际秩

收稿日期 2016-10-18

基金项目: 云南省省院省校教育合作人文社会科学项目“云南参与澜湄合作机制下的国际扶贫开发合作研究”(SYSX201602); 上海市浦江人才计划资助项目“中国海外投资企业的权益保护研究”(15PJJC006)

作者简介: 黄河, 经济学博士, 复旦大学国际关系与公共事务学院教授, 复旦大学国际政治经济学研究中心副主任, 国际关系学院国际战略与安全研究中心特约研究员, 主要从事国际政治经济学研究; 杨海燕, 经济学博士, 上海财经大学公共经济与管理学院讲师, 主要从事公共经济学研究

序稳定中的重要意义。同时金德尔伯格也指出,在国内如果出现妨碍公共产品的供应时有两种选择,或强行征税,或重新选择政府。但国际社会实现不了这两种选择,国际政治体系中由于缺乏一个国际政府,“搭便车”所引发的公共产品供应不足更为严重<sup>[1]</sup>。

罗伯特·吉尔平对国际公共产品供给不足做了充分的理论探索。他在其成名作《国际关系政治经济学》中分析说,由于边际成本递增而边际收益递减规律的作用,霸主国的衰退不可避免,同时,霸权国将国际公共产品“私物化”的倾向更为明显,这成为全球性体制动荡的主要根源<sup>[2]</sup>。

在全球性国际公共产品供应严重不足以及被“私物化”的背景下,共同需求和共同利益将会驱使区域内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。我们完全有理由把这些只服务于本地区、只适用于本地区、其成本又是由域内国家共同分担的安排、机制或制度称为“区域性公共产品”。

基于上述定义,我们可以从理论上将公共产品分为三个层次:一是国内公共产品所带来的收益或“溢出效应”主要局限于国内;二是全球性公共产品的收益或“溢出效应”将辐射所有国家;三是区域性公共产品位于这两个层次之间,其“外溢效应”将清晰覆盖特定地缘范围内的若干个国家,它可以小到两个相邻的国家,大到一个次区域如“澜湄次区域”,甚至可以再大到一个洲如亚洲。

曼瑟尔·奥尔森认为,集体行动理论试图从集团成员数量和集团大小来界定国际合作的条件性和有效性。当国家发现它们不能生产需要和想要的公共产品或者这些公共产品产量不足,单个行动不能有效地生产想要的产品时,就会导致行为者考虑采取集体行动。例如,区域内的成员会集体支持建立区域内的交通设施、环境保护和经济合作等<sup>[3]</sup>。奥尔森创立公共产品理论的最初目的正是为了说明在一个只有少数行为者构成的体系中,这些行为者“能够在不依靠任何积极性的劝诱(除了物品本身以外)的条件下,为它自己提供集体物品。”<sup>[4]</sup>从而揭示了“集体行动的逻辑”:集团越大,单独个体获得的收益份额越小,不足以抵消其支出成本,以及组织成本会越高,这样,它就越不可能提供最优水平的集体物品,而且很大的集团在没有强制或独立的外界激励的条件下,一般不会为自己提供哪怕是最低数量的集体物品<sup>[5]</sup>。

因此,与国际公共产品相比,区域性国际公共产品则显示出其优点:一是其涉及的成员相对较少,更

容易实现公共产品的供应;二是区域内平等的集体对话与合作机制的建立,可以避免提供公共产品的领导国通过霸权将之私物化的风险;三是由于区域性国际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,因而能在一定程度上减少“搭便车”的现象,避免了国际公共产品中普遍存在的供应不足问题。更为重要的是,区域性公共产品能从制度的层面促使区域合作的顺利实现。由此可见,区域性公共产品理论在区域合作和地区一体化中显示了较强的解释力<sup>[6]</sup>(P64)。

从区域公共产品的现状来看,其供应呈现不断增长的趋势。但与区域或次区域经济发展的要求相比,这种供应的增长远远不能满足对其的需求<sup>[7]</sup>。一些关键领域的公共产品都存在着未充分利用或供应不足的情况<sup>[8]</sup>。因此,区域性公共产品的提供怎样实现,如何在区域内或区域间按比例分担成本,保障各成员国得到相应的收益,就成为国际社会各个理性的行为体共同关注的重点。“一带一路”沿线相关公共产品问题的提出对传统的区域内或区域间国家合作提出了新的挑战<sup>[9]</sup>。

## 二、区域性公共产品对澜湄合作机制的促进作用

20世纪90年代中期以来,随着全球化与区域化进程的不断加快和新区域主义(New Regionalism)浪潮在全球范围内的拓展,出现了区域与区域间的互动<sup>[10]</sup>,其互动的形式不仅包括区域与区域之间的相互关系,也包括区域与国家之间的相互关系<sup>[11]</sup>。互动与合作成为区域集团“主体性”的集中体现,并已成为国际关系中一种“新的现象”和国际政治经济中“一种新的互动层次”<sup>[12]</sup>。

在湄公河次区域(GMS),域外国家长期以来就不断地积极地参与湄公河次区域的开发合作,GMS、MRC(湄公河委员会)等机制主要受美国、日本的主导或影响。近年来,美国奥巴马政府推出了“湄公河下游行动计划(Lower Mekong Initiative)”,加大了对湄公河国家的战略投入力度。美国的湄公河战略是逐步介入,拉拢下游国家,以平衡中国在这一地区的影响。例如,美国仅用于水资源保护的资金到2011年累计就已超过6900万美元。《湄公河下游倡议》很快在这一区域赢得了好感<sup>[13]</sup>。美国在推进《湄公河下游倡议》开展过程中,还试图通过“跨太平洋战略经济伙伴协定”(TPP)重塑亚太经济秩序,2016年2月

4日,越南与相关成员正式签署TPP协议<sup>[14]</sup>。

日本2007年就成立了“日本与湄公河区域合作伙伴机制”,并于2009年起每年举办“日本与湄公河国家领导人峰会”。安倍政府成立以来,在继承上述日本外交传统的基础上,一方面加大战略投入,包括在“日本与湄公河区域合作伙伴机制”框架下,使2012-2015年间的日本政府开发援助(ODA)高达6000亿日元,大幅增加2016-2018年的援助至7500亿日元,进一步将该合作机制做实,即“每年举行年度领导人峰会,且每三年在日本举行一次,定期举行外长、经济部长会议,以及工作层面高层官员磋商”。2015年日湄首脑会议上发表的《新东京战略2015》宣言中,日本明确表示湄公河次区域基础设施建设要与该倡议对接,并利用日本政府开发援助加强基础设施、改善投资环境,以吸引日企投资流入。事实上,日本之所以要不断强化“日本与湄公河区域合作伙伴机制”,将湄公河五国聚合起来,一个重要原因就是“在东南亚区域内构建一个‘赞同日本’的国家集团”,以此推进战略与外交上的重大利益<sup>[15]</sup>。

冷战结束后,重点改善与东盟和东南亚国家的关系,凸显了印度推行全方位务实外交和经济外交的战略转变。1997年印度和泰国共同发起了包括3个南亚国家和2个东南亚国家在内的次区域合作组织——“孟印斯缅泰经济合作组织”等,但尚未达到预期水平。印度扩大在东盟的影响力、谋取大国地位的野心还没有得到满足,于是印度政府提出“东向”政策,力图通过加速推行“东向”政策,进一步拉拢与东南亚邻近国家关系和介入中南半岛。2000年7月在泰国曼谷召开第33届东盟部长会议后,六国外长就湄公河—恒河合作倡议的发起取得了共识,并在当年11月10日在老挝首都万象召开的第一次部长会议上正式确立了湄公河—恒河合作倡议,并共同签署了《万象宣言》。湄公河—恒河合作倡议的构成在一定程度上是印度持与中国较劲心理的结果。印度目前正是美国和日本等西方势力急切想要拉拢的伙伴,被视为可以遏制中国的“棋子”和重要力量<sup>[16]</sup>。

除美日印以外,欧洲及其他国家大部分是通过官方的开发援助和直接投资、捐助开发和研究等方式参与澜沧江—湄公河的开发合作。如澳大利亚、新西兰、瑞典等国积极参与湄公河开发,以官方开发援助和人力资源开发为主。英法等国在多极化的推动下,重点的投资、捐助与合作主要集中在原旧殖民地国家。欧盟及其他欧洲国家以亚欧首脑会议为契机,对湄公河开发也有一定兴趣,已在“共同合作湄公河

开发计划”方面达成共识,表示积极支持开发合作。韩国与澳大利亚一直觊觎湄公河流域资源,不断提供资金支持能源和基础设施建设。例如,2010年下半年,韩国以在首尔召开的韩国—湄公河开发论坛为契机,双方商讨建立对话机制,并正式开启了湄公河开发项目。2011年,召开了第一次“韩国—湄公河国家外长会议”,通过了《关于建立韩国—湄公河全面合作伙伴关系,实现共同繁荣的汉江宣言》,并明确了双边合作中各个领域的内容。韩国通过该机制,借此提升了其国际影响力<sup>[17]</sup>。

上述域外国家在多个方面与湄公河国家推进合作,一定程度上冲淡了湄公河下游5国对中国合作的需求,增加了湄公河地区开发合作的复杂性和竞争性。因此作为中国推进区域合作和周边外交的一项重要举措,“澜沧江—湄公河合作机制”于2015年11月12日正式成立。2016年3月,中国主办了首次澜湄合作机制领导人会议,预示着澜湄机制建设将进入全面推进阶段。推进澜湄合作机制建设,是我国政府在新的历史时期实行更为积极主动的区域合作战略,打造互利共赢、安全高效的公共产品提供合作平台,促进中国与周边东南亚国家区域合作和命运共同体建设的一项重要战略部署,也是“丝绸之路经济带”和“21世纪海上丝绸之路”建设在西南方向的先导项目。

新建立的澜湄合作机制是针对现有合作机制的不足而发起的,目的不是为了取代现有合作机制,而是克服其松散、缺乏效率、亚洲开发银行支持项目分布不均、筹资力不足等弱点,满足区域合作的需求,提升区域性公共产品的供给水平。李克强总理在澜湄合作首次领导人会议上表示,这一合作是对中国—东盟合作框架的有益补充,有利于促进成员国经济社会发展、缩小发展差距,构建中国—东盟全方位合作升级版。澜湄合作的三大支柱机制,即政治安全、经济和可持续发展、社会人文,与东盟共同体建设的三大支柱高度契合,将为东盟一体化和中国与东盟合作进程提供新的助力<sup>[18]</sup>(P20)。

澜湄次区域内各国的国际开发合作具有典型的区域性公共产品属性。与美日欧主导的合作机制相比,澜湄合作机制具有更明显的区域性公共产品优势:一是涉及的成员较少,且其成员完全由区域内各国组成,更容易实现公共产品的供给;二是平等的集体对话与合作机制可以避免公共产品的提供国通过霸权将之私有化的风险,这主要得益于新区域主义强调平等协商关系,它既受制度化的约束,又可以避

免强制性的羁绊,因而具有很强的灵活性;三是由于区域内各国地域相邻,利益相连,各国政府间联系更为紧密,有助于增加相互之间的信任,减少猜疑和摩擦<sup>[19]</sup>。因此,澜湄次区域内中小国家可以在区域性公共产品的合作行动中以集体行动的形式改变它们在国际系统中长期的被动地位,增强它们自身对国际环境的掌控能力,这也符合中小国家由来已久的期望。

从区域性公共产品角度来看,合作机制的建立可以从功能性领域入手,即从一个领域外溢到另一个领域,最后实现全面的合作。欧洲范围内成功的合作证明这条路径具有相当大的可行性。1997 年席卷东南亚的金融危机带来的区域公害产品也是基于区域共同的根源,全球金融霸权国美国出于私利的消极反应加剧了这种危害。金融危机催生的《清迈协议》成为亚洲金融区域主义发展的一个里程碑,对于防止未来亚洲地区再次发生大规模的金融危机起到了稳定器的作用。澜湄次区域内区域主义的发展潜力巨大,以至于兰德尔·亨宁为此设计了详尽的“区域主义原则”<sup>[20]</sup>。这同样为澜湄次区域内合作提供了较为乐观的前景。

### 三、澜湄合作中的区域性公共产品的属性及其供给

为了用不同方法表示公共产品累计的各个层面,桑德勒(Todd Sandler)在其论文《全球性与区域性公共产品:集体行动的预测》中提出公共产品有不同的“加权技术”(aggregation technologies),四个不同的加权技术对于国际发展合作的研究是非常重要的,分别为:1.“总和(Summation Technology)”,它指由每个行为体贡献的每一个单位产品对整体层面的意义相等;2.“最佳表现(Best-shot Technology)”,它是指公共产品整体层次是由做出最大贡献的行为者决定的;3.“最弱环节(Weakest Link Technology)”,其特点是贡献最小者对整个集体具有核心意义,不管该集体是一个国家、区域还是次区域;4.“加权方法(Weighted Sum Technology)”,除了在总体计量之前要对个人贡献赋予相应权重这一点之外,加权效应与累加效应相同<sup>[21]</sup>。下表 1 显示了澜湄次区域公共产品的可能类型:有 4 类区域性公共产品;每类公共产品可按 6 种汇总方法进一步细分;1 个区域性公共产品的例子代表着 24 个类型中的一种。

表 1 澜湄次区域区域性公共产品分类

汇总方法	纯公共产品	不纯的公共产品	俱乐部产品	联产品
总和:公共产品总水平等于各国贡献的总和	水源保护	传染性疾病的治疗	澜湄次区域的旅游合作	保护雨林
权重总和:公共产品的总和等于各国贡献乘以不同权重后相加之和	防止艾滋病扩散	减少污染物排放	次区域电网和通讯网络(“信息高速公路”)	安全公共产品与反恐合作
最弱环节:最小贡献决定着产品的总水平	区域性的商业仲裁机构、贸易协定、投资机构	防止疫病爆发	战略经济走廊的建设	防治或减少自然灾害
较弱环节:最小贡献对产品供给总水平影响最大,但次小贡献也有影响,等等	向开发次区域基础设施、机制和规则的机构提供技术支持,培育国家和次区域利用公共产品和预防区域缺陷(污染、妇女儿童跨境贩卖可被称为区域“缺陷”)的能力	跨境水资源开发	由南到北、由东到西把大湄公河次区域国家联系起来的 5 个运输走廊	互联网接入
最佳表现:最大贡献决定着产品的总水平	防治疾病	吸收和有效利用技术创新、开发人力资源	公路设施改造	地区维和
次佳表现:最大贡献对产品供给水平影响最大,但次大贡献也有影响,等等	寻找有效的治疗方法	搜集政治不稳定的情报、知识库和信息提供	防止有害生物设施	水电工程项目

资料来源:安东尼·埃斯特瓦多道尔,布莱恩·弗朗兹、谭·罗伯特·阮.区域性公共产品:从理论到实践[M].张建新、黄河等译,上海人民出版社,2010.383-390.

对于澜湄次区域国家来说,区域性公共产品的供给远比国内公共产品和全球性公共产品的供给困难。其原因主要有:1.国内公共产品供给者可对其受益者实施有效控制和监管,而区域性公共产品的受益者缺乏特定政治身份,因而难以对其进行控制和监管;2.由于难以识别区域性公共产品的受益者,所以区域性公共产品的供给者为贷款提供担保或授权支付的能力受到限制;3.像全球性公共产品一样,澜湄次区域的许多区域性公共产品所产生的外溢并不能直接惠及供给国。阻止硫排放、限制传染性疾病的扩散或消除安全威胁等都是这方面的例证;4.域外供给者之间的竞争可以抑制区域性产品的活动;5.相对于国内公共产品或全球性公共产品来说,非地理障碍如语言、宗教或贸易集团成员的身份等,会对区域性公共产品的供给与需求产生更大影响;6.各种供给者——从民族国家到非赢利机构、慈善基金和非政府组织——传统上依靠多边制度,如世界银行、联合国开发计划署或世界卫生组织,为国内公共

产品和全球性公共产品提供资金。与这些全球性机构相比,区域性机构显得更加软弱无力<sup>[6]</sup>(P65)。因此,澜湄次区域国家的区域性公共产品的供给相对于欧洲和北美等地区更为复杂,这种复杂性主要表现在以下几个方面:

其一,澜湄次区域合作中的基础设施类区域性公共产品一直存在供不应求的问题,这主要是由各成员国经济发展的现状所决定的,其中最基本的体现是次区域内配套的软硬件基础设施欠缺。其中,泰国的配套基础设施水平是比较好的,已经建设了较为完备的公路、铁路、海港和机场等;中国云南的交通通过多年的发展,虽还不及泰国,但比其余国家要好,它连接省外和周边国家的干线公路基本实现了高等级化,但在口岸建设方面还存在不少缺陷,尤其是省级口岸交通条件差、口岸通过率低、产品滞留严重等;越南的基础设施水平紧跟其后;缅甸、老挝和柬埔寨的基础设施仍然十分落后,交通基础设施的公路里程少、路面等级低、通行能力差。据统计,柬埔寨仅有6.3%的路面经过柏油或水泥铺设,老挝和缅甸这一比例分别为14.4%和11.4%,而泰国和越南则分别达到了95.5%和25.1%<sup>[21]</sup>。

其二,澜湄次区域有儒教、佛教、伊斯兰教和天主教等不同信仰和文化理念。这种文化上的差异性多半会导致对同一件事的不同解释。经济发展水平、合作收益预期和文化价值观念上的不同,无疑给相互协调带来很大困难,导致区域合作的高交易成本。国际经济合作制度实际上就是国家间经济合作条件的有关规定,目的在于节省交易成本。美国经济学家贝克尔(Gary Becker)指出:“选择各种制度是为了降低交易成本”;“制度是由许多原因形成的,但不论他们的目的是什么,它们都能有效地达到它们的目标,即‘交易成本’最小化。”<sup>[23]</sup>目前,澜湄次区域在社会文化领域虽已拥有一定的区域性公共产品,但公共产品仍处于供应不足的状态。例如,当下区域内各国之间的社会文化交流层面比较狭窄,更多地表现在中国与区域内5国的双边交流,多边层面的社会文化公共产品很少,次区域整个层次的社会文化公共产品更是屈指可数<sup>[22]</sup>。

其三,在表1列出的各类区域性公共产品中,目前只有有限的几类有可能得到一定程度的供给。在一般情况下,具有部分竞争性和排他性的区域性公共产品可得到有效供给或相应资金的支持。对于这类产品可利用大多数汇总方法由俱乐部来提供和运作。对于区域性俱乐部产品来说,建立排他性措施相

对来说是没有成本的,它的使用情况容易确认。例如点击数、电力传输的千瓦数或航班数,按每单位效用向会员收取使用费就能排除非付费者的消费,从而使另一单位效用(如一次访问)所造成的拥挤外部性“内部化”了。由于联产品的大部分利益是排他性的,在没有外部资金援助的情况下,区域性联产品所需资金需要在国家层次解决。例如这些区域性“联产品”包括基于保护生态目的在澜湄次区域建立的生态系统保护区。例如,洞里萨(Tonle Sap)和西潘敦(Siphandon)至关重要的两个生态系统保护区。这两个生态系统分别位于柬埔寨和老挝境内,并为湄公河流域其他国家所共享。对整个次区域来讲,这两个生态系统是鱼类和多种生物资源的重要来源,又受到各国活动的影响,比如,上游国家水力资源开发,下游国家洪涝控制。大湄公河次区域项目的技术援助很好地保护了这个湿地内的可再生资源、农产品和渔业。这些措施在消除对整个地区的潜在破坏(一种纯公共产品)的同时,也减少了对某个具体国家的损害<sup>[24]</sup>(P386-387)。

虽然并非所有表1中列出的区域性公共产品都能形成并得到相应官方的资金支持,但对于澜湄次区域国家而言,每年大约至少需要50亿美元资金用来支持健康、环境、知识创造和传播,以及维护和平等领域的项目,以便使多个国家受益。另外,每年大约还需要110亿美元官方资金帮助一些国家建设国内基础设施,使其有能力消费国际公共产品。所以还必须吸引除国家以外其他来源的资金加入,以便在全球化进程中满足澜湄次区域持续增长对国际公共产品的需求,因此在实践中要考虑如何使地区开发银行和贸易集团在区域性公共产品融资方面发挥更大作用<sup>[6]</sup>(P65)。像全球性机构一样,地区开发银行支持多个区域性公共产品就可以实现规模经济。如果我们对世界银行或其他全球多边机构做事效率不高的风格有所认识,那么可以考虑使区域性公共产品的供给由适当的区域性机构来完成。与全球性机构相比,地区开发银行拥有运作上的优势。

#### 四、对未来澜湄次区域公共产品提供的几点思考

2016年3月23日,由中国国务院总理李克强主持的澜沧江—湄公河合作首次领导人会议在海南的三亚市举行,这标志着澜湄合作机制上升到首脑会议层面。推进澜湄合作机制建设是我国政府在新

的历史时期实行更为积极主动的区域合作战略,为打造互利共赢、安全高效的公共产品提供合作平台,促进中国与周边东南亚国家区域合作和命运共同体建设的一项重要战略部署,也是“一带一路”建设在西南方向的先导项目。“一带一路”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公共产品属性。2008 年国际金融危机爆发以来,“一带一路”沿线地区逐渐形成了区域性公共产品供应的新格局<sup>[19]</sup>(P138)。因此,中国通过主导澜湄次区域合作中区域性公共产品的提供,可以改善因美日欧经济停滞所导致的公共产品供应能力的不足,推动区域内各国发展战略的对接与辐合,形成一个以中国为中心节点的合作体系网。

第一,中国需要成为澜湄次区域合作中区域性公共产品提供的推动者。

大湄公河经济体,特别是那些转型经济体,存在选择性障碍,例如,脆弱的机构和机制。这包括确认和传播数据信息,组织利益相关者进行咨询和对话,向开发次区域基础设施、机制和规则的机构提供技术支持,培育国家和次区域利用公共产品和预防区域缺陷的能力。区域性公共产品一般以地理邻近和共享自然资源为基础,公共产品的积极溢出效应将合作安排变成相邻国家从此类公共产品和自然资源中获取最优收益的战略选择。通常与公共产品供给相联系的“搭便车”问题,帮助解释了一些国家不愿意单独负担公共产品的供给、保护和维护成本的原因。因此,区域大国应该提供合法、透明的服务,去协调那些复杂而经常又是极其敏感的次区域合作活动<sup>[24]</sup>(P386-387)。中国国家主席习近平在 2014 年 8 月访问蒙古国时就提出了“中国版搭便车”论,表示“欢迎大家搭乘中国发展的列车,搭快车也好,搭便车也好,我们都欢迎。中国开展对发展中国家的合作,将坚持正确的义利观,不搞我赢你输、我多你少,在一些具体项目上将照顾对方利益。中国说的话,承诺的事,一定会做到、一定会兑现”<sup>[25]</sup>。2015 年 3 月 23 日,外交部部长王毅指出:“‘一带一路’构想是中国向世界提供的公共产品,欢迎各国、国际组织、跨国公司、金融机构和非政府组织都能参与到具体的合作中来。”<sup>[26]</sup>

对中国自身而言,在追求经济高速发展的同时,中国也开始向全球大国迈进,而区域大国则是必经的过程,也是现在的重要目标,为实现这一目标则需中国成为区域性公共产品生产和提供的主力军。同时,中国的经济、科技水平高于澜湄次区域其余国家的客观事实,中国睦邻友好政策和负责任邻国的对

外形象以及中国自身对公共产品需求高于澜湄次区域其余国家的客观情况,使得中国将可能成为未来澜湄次区域合作中公共产品供给的主要动力与最大贡献者,并需要在一定程度上容许次区域其余成员国“免费搭车”。2013 年底,中国提出的周边外交“亲诚惠容”的理念,以及 2014 年正式成立的“亚洲基础设施投资银行”(简称“亚投行”或 AIIB),无疑是有利的促进因素,因此,还需要大力发挥 AIIB 等金融机构的作用,为澜湄次区域投资期长且具有明显外部经济效益的大型基础建设,或跨区域基础建设网路项目提供融资,同时利用外汇储备充实其资本金。

第二,积极构建公共产品融资机制,带动官方和商业导向的资金的投入。

提供区域性公共产品必须有相应的融资机制作为保障<sup>[27]</sup>。公共产品的提供是权力和制度共同作用的结果,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”<sup>[28]</sup>。多年以来,有大量的公共和私人开支被投入全球公共产品的供应之中。英格·卡尔(Inge Kaul)等人对全球各国在国际公共产品供给中的开支做了一个粗略估计,在全球范围内这一数字达到 6 万亿美元。从地理区域来划分,世界银行推出的一项研究显示,新兴市场在基础设施建设方面至少需要 1 万亿美元的投资<sup>[29]</sup>。目前,私人基金会和官方资金的数量毕竟有限,而区域性公共产品的需求量很大。因而有效利用这部分资金并动员更多资源,将会为提供澜湄次区域区域性公共产品储备更大的资金量。这种杠杆效应的目标在于吸引商业化导向的资金。但提供这种公共物品的金融风险也相当大。最近有一些围绕“拉动”额外私人资金的方案被提交出来,其目的是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。这种“拉动”方案区别于更传统一些的“推动”方案,后者要求公共部门承担融资和管理责任。从财政和效率角度看,“拉动”方案较有吸引力,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,因此带来重大的新挑战。因此,最有可能出现的局面是推动和拉动方案并存,前者主要作用于开发项目的早期和风险最大的阶段,后者则在商业化运作成为可能时介入。从理论上讲,私人基金会和官方资金能够产生杠杆效应以吸引参与者。杠杆效应的发生通常有赖于区域性公共产品的性质,例如,最佳聚焦类产品是以“任务导向”方式组

织生产和配送的。其特点是依靠集中的技术专业知识,受益于规模经济。这种产品通常以“推动”模式供给,澜湄次区域内知识和知识型基础设施如互联网接入就属于最佳聚焦类产品。一旦网络系统和网络协议得以建立,网络应用就会通过私人部门的行动普及开来。

第三,要发挥区域性机构的作用,支持区内对话并建立共识。

相比于中国周边其他区域,澜湄次区域具有更好的经济合作基础和市场需求、更少的政治风险。中国可以考虑通过澜湄合作机制,尽快确立一批“早期收获”项目,投入更多的资金和技术支持,发挥出地区经济资助国的重要作用<sup>[18]</sup>(P21)。此外,澜湄合作机制还可以与 AIIB、亚洲开发银行(ADB)等区域性机构以及国际知名商业银行开展合作,借助其他合作机制(如中国与东盟等国的金融合作机制)对澜湄次区域内的相关公共产品提供项目加强协调,包括支持区内对话并建立共识、规划和谈判区内协议以及援助落后经济体。例如提供信息、技术支持,或筹措资金。更为重要的是要逐渐把澜湄次区域项目转化为国家间坦诚和公开讨论的可行性平台。区域性机构的比较优势在于协调谈判进程,执行和监控区内协议。诸如 AIIB、ADB 这类区域性的治理结构,就能够承担建立标准、通过信息传播提升透明度、达成次区域协议、最大限度降低合作失败风险的任务。当澜湄次区域国家日益认识到国家和次区域规则和制度制定的必要性时,这些区内对话与共识的重要性就会表现出来,它们既能促进人员和货物的互联互通,又能促进经济和社会的可持续发展。如在帮助开发用以支持老挝向泰国出口电力的 210 兆瓦登欣本(Theun Hinboun)水电工程项目中,亚洲开发银行就帮助老挝同泰国商谈电力购买协议。还有个例子是亚洲开发银行帮助开发连接中国云南省的南北走廊中的老挝境内部分,这个走廊穿过老挝直达泰国。在亚洲开发银行的帮助下,老挝政府同时从中国政府和泰国政府获得了优惠贷款<sup>[24]</sup>(P388-389)。

总之,公共产品的提供是中国周边外交的重要内容,也是中国加强与周边国家政治、经济、社会关系的重要举措。中国国家主席习近平多次在不同场合提出,中国愿意为世界提供公共产品,澜湄合作机制是中国在次区域提供公共产品的重要实践。相较于其他地区,澜沧江—湄公河次区域有着良好的合作基础,因此,更有望成为“一带一路”倡议推进的突破口。澜湄合作机制的实践,必将带来巨大的示范效

应,促进中国与其他地区的交流与合作<sup>[30]</sup>。

#### 参考文献:

- [1] Charles P. Kindleberger. Dominance and Leadership in the International Economy: Exploitation, Public Goods, and Free Riders[J]. International Studies Quarterly, 1981, Vol. 25, No. 2, pp. 242-254.
- [2] 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[J]. 世界经济与政治, 2008, (1).
- [3] 曼瑟尔·奥尔森. 集体行动的逻辑[M]. 陈郁, 郭宇峰, 李崇新译. 上海: 上海人民出版社, 2003.3.
- [4] 罗伯特·基欧汉. 霸权之后: 世界政治经济中的合作与纷争[M]. 苏长和译. 上海: 上海人民出版社, 2001.44.
- [5] 曼库尔·奥尔森. 集体行动的逻辑[M]. 陈郁等译. 上海: 上海三联书店, 上海人民出版社, 1995.39-40.
- [6] 黄河. 区域性公共产品: 东亚区域合作的新动力[J]. 南京师范大学学报, 2010, (3).
- [7] 曾国安, 吴琼. 关于国际公共物品供应的几个问题[J]. 经济评论, 2006, (1): 122-130.
- [8] 佩德罗·康塞桑. 评估全球公共产品的供应现状[A]. 载英吉·考尔等. 全球化之道——全球公共产品的提供与管理[C]. 张春波, 高静译. 北京: 人民出版社, 2006.137.
- [9] 杨海燕. 区域公共产品的供给困境与合作机制探析[J]. 复旦大学国际关系评论, 2015, (16): 24.
- [10] Ralf Roloff. Internationalism in theoretical Perspective—State of the Art [J]. in Heiner and Ralf Roloff, eds., Inter-regionalism and international Relations, Abingdon: Rutledge 2006. 19.
- [11] 刘艳峰. 区域间主义与南海区域安全机制[J]. 国际关系研究, 2013, (6): 58.
- [12] 郑先武. 区域间主义与东盟模式[J]. 现代国际关系, 2008, (5): 44.
- [13] 任远喆. 奥巴马政府的湄公河政策及其对中国的影响[J]. 现代国际关系, 2012, (3): 14-20.
- [14] 卢光盛, 金珍. “澜湄合作机制”建设: 原因、困难与路径? [J]. 战略决策研究, 2016, (3): 31.
- [15] 张继业, 钮菊生. 试析安倍政府的湄公河次区域开发援助战略[J]. 现代国际关系, 2016, (3): 31-33.
- [16] 邓蓝. 湄公河—恒河合作倡议: 十年发展与前景展望[J]. 东南亚南亚研究, 2010, (4): 67-79.
- [17] 金银美, 赵希贞, 朴敏贞, 宋知贤. OECD 发展合作的主要焦点以及韩国国际开发合作的战略方案 [J]. KOICA 韩国国际合作团, 2015, (12): 57-59.
- [18] 卢光盛, 雷著宁. 澜湄机制是中国—东盟合作新纽带[J]. 世界知识, 2016, (16).
- [19] 黄河. 公共产品视角下的“一带一路”[J]. 世界经济与政治, 2015, (6): 149.
- [20] C. 兰德尔·亨宁著. 东亚金融合作[M]. 陈敏强译. 北京: 中

- 国金融出版社,2005.101.
- [21] T. Sandler.Global and Regional Public Goods: A Prognosis for Collective Action [J].Fiscal Studies Vol.19, No.3, 1998, Pp. 221-247.
- [22] 卢光盛.区域性国际公共产品与GMS合作的深化[J].云南师范大学学报,2015,(4):133.
- [23] 陈乔之.东亚区域经济合作研究[M].北京:中国社会科学出版社,2002.56.
- [24] 安东尼·埃斯特瓦多道尔,布莱恩·弗朗兹,谭·罗伯特·阮.区域性公共产品:从理论到实践[M].张建新,黄河等译.上海:上海人民出版社,2010.
- [25] 习近平出访蒙古国回应“搭便车”论:欢迎搭乘中国发展的列车[DB/OL].http://jwww.guancha.cn/strategy/2014\_x\_22\_259406.shtml.
- [26] 王毅.“一带一路”构想是中国向世界提供的公共产品[DB/OL].http://news.xinhuanet.com/2015-03/23/e\_1114735852.htm.
- [27] Robert Gilpin.War and Change in World Politics[M].Beijing University Press, 2005. 24-25.
- [28] 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[A].国际关系研究:新领域与新理论[C].北京:世界知识出版社,2011.153.
- [29] 马克·乌赞.走出危机需要调整国际经济治理机制[J].全球化,2013,(7):48.
- [30] 钱亚平.澜湄合作机制:中国开启次区域合作的新起点[J].瞭望东方周刊,2016-03-31.

【责任编辑:林莎】

## Regional Public Goods and the Lantsang-Mekong Cooperation Initiative

HUANG He<sup>1</sup>, YANG Hai-yan<sup>2</sup>

(1.College of International Relations and Public Affairs, Fudan University, Shanghai, 200433;2.College of Public Economics and Administration, Shanghai University of Finance and Economics, Shanghai, 200433)

**Abstract:** In recent years, the importance of regional public goods in regional cooperation has received increasing attention, and has become a new perspective to study the international public goods. Chinese President Xi Jinping has pointed out that China is willing to provide public goods to the world. The Lantsang-Mekong Cooperation Initiative is china's important practice in sub-region to provide public goods, and it is also an important measure for China to strengthen the political, economic and social relations with neighboring countries. But the lack of regional public goods has become one of the obstacles restricting development of the Lantsang-Mekong Cooperation Initiative. After providing a model of regional public goods supply cooperation, this paper makes an analysis of the acceleration effect of regional public goods to the Lantsang-Mekong Cooperation Initiative and also discusses the characteristics of regional public goods in this region, putting forward some thoughts on China's participation in sub-regional public goods supply.

**Key words:** regional public goods; the Lantsang-Mekong Cooperation Initiative; diplomacy with neighboring countries