

DOI:10.14015/j.cnki.1004-8049.2021.05.006

黄河、王润琦：“公共产品与国际经济秩序：起源、当前挑战与重塑”，《太平洋学报》，2021 年第 5 期，第 70-81 页。

HUANG He, WANG Runqi, “Public Goods and the International Economic Order: Origins, Current Challenges, and A New Mode,” *Pacific Journal*, Vol. 29, No. 5, 2021, pp.70-81.

公共产品与国际经济秩序：起源、 当前挑战与重塑

黄 河¹ 王润琦¹

(1.复旦大学,上海 200433)

摘要：自由主义下的世界经济经历过两次失序：20 世纪 30 年代的经济大萧条和 2008 年全球金融危机。自由主义国际经济秩序是建立在霸权国对国际公共产品的“设计”和“提供”基础之上的，这意味着国际经济秩序从建立之初便带有“结构性权力”的色彩，反映了霸权国利益。进入 21 世纪以来，由于交易成本的升高，美国在国际公共产品供应与促进合作等功能性服务提供方面的意愿和能力已大幅下降。美国在国际公共产品供给领域的“私物化”行为造成的公共产品供给困境使得发展中国家对现存国际经济秩序产生质疑。在国际公共产品供给不足和分配不均的背景下，广大发展中国家正积极探索符合自身利益的国际公共产品供给模式。为应对未来国际经济秩序的变化，中国应通过创新供给模式的方式进行国际公共产品和区域性国际公共产品的合作供给，为世界经济的稳定做出贡献。

关键词：国际公共产品；国际经济秩序；交易成本；重塑

中图分类号：D83/87

文献标识码：A

文章编号：1004-8049(2021)05-0070-12

近年来，美国在二战后主导建立起的自由主义国际经济秩序正面临严峻挑战。霸权的相对衰落与新兴力量的不断崛起引起了一系列结构性变化，国际公共产品作为维护国际经济秩序的最主要手段之一也受到大国“私物化”影响而处于供给不足和分配不均的状态，国际经济秩序单靠原有机制安排已经无法维持。与此同时，各行为体将重点转向了区域间经济合作以

弥补国际公共产品供给不足带来的利益损耗。在过去的两个世纪里，英国和美国借助“自由主义优势”（liberal ascendancy），先后主导和建立了所谓的自由主义国际秩序。^①但世界经济先后经历了 20 世纪 30 年代的经济大萧条和 2008 年全球金融危机两次失序。本文认为，国际经济秩序的失序与国际公共产品之间有着千丝万缕的联系，在当下国际经济秩序再次遭到质疑

收稿日期：2021-01-18；修订日期：2021-03-15。

基金项目：2020 年度国家社科基金重大项目“印太战略下‘东盟中心地位’重构与中国—东盟共建‘海上丝绸之路’研究”（20&ZD146）。

作者简介：黄河（1969—），男，江苏无锡人，复旦大学国际关系与公共事务学院教授、博士生导师，经济学博士，主要研究方向：国际政治经济学；王润琦（1990—），女，山东青岛人，复旦大学国际关系与公共事务学院 2019 级博士研究生，主要研究方向：国际政治经济学。

* 感谢《太平洋学报》编辑部和匿名审稿专家提出的建设性修改意见，文中错漏由笔者负责。

① G. John Ikenberry, *Liberal Leviathan: The Origins, Crisis, and Transformation of the American World Order*, Princeton University Press, 2011, p.1.

和挑战的背景下,以公共产品理论剖析世界经济秩序的演变具有重要的意义,这为全球经济参与者如何理解未来世界经济的发展及自身定位提供了独特视角和理论工具。

一、问题的起源

1929年爆发的大萧条是资本主义世界有史以来最严重的经济危机。1929年10月24日,纽约证券交易所的股价暴跌,金融危机爆发并持续扩散,工业生产萎靡不振、持续萧条,与此同时,大批企业宣布破产,失业人数暴增。美国工业生产下降了55.6%,工业生产指数从10月份的110降至12月的100,新兴工业严重受挫。^①美国的经济萧条随后迅速地席卷了资本主义世界,国际经济出现困境,各国货币纷纷贬值,英国试图投入大量资本避免危机的蔓延,却无力回天,世界工业生产大幅倒退,农产品与初级产品价格暴跌。工农业危机继而引发国际贸易的严重萎缩,各国纷纷采取短视政策,妄图以损害别国经济来挽救国内经济,从而导致资本主义世界贸易总额大幅下降。20世纪20年代末至二战结束期间的国际经济秩序便处于此种状态,英国作为昔日霸主已失去主导能力,难以承担维持国际秩序的成本,而正在崛起的美国则欠缺意愿和能力承担恢复世界经济秩序的职责。因此,当时的国际社会出现了一段较长时间的领导空位期。

美国经济学家查尔斯·金德尔伯格在分析这一阶段的全球经济大萧条时指出,经济危机出现的最主要原因就是国际层面领导者的缺失,经济体系的运转需要某个国家成为“稳定器”(stabilizer),^②当货币制度停滞失灵时,该国作为主导者愿意建立某种再贴现机制,提供一定程度的货币政策合作,可以负责为亏本产品(distress goods)提供开放市场、设立经济体系的行为准则,并主动承担系统内的“公共成本”(public cost)。^③金德尔伯格随后明确提出了国际公共产品(international public goods)的概念,强调其在维护国际经济秩序稳定中发挥着重要

作用。^④

国际经济秩序是世界经济领域中基于一定的实力结构而形成的相对稳定的国际行为规则体系。^⑤承担维系国际秩序的成本是国际关系主导国的必要义务,20世纪30年代开始的国际经济秩序“失序”的根本原因是在英美霸权交替的背景下,维护国际经济秩序的国际公共产品出现“断供”。这一“断供”现象体现在以下几方面:首先,当时的国际资本流动形成了一个较固定的循环支付链条。由于战债问题,一战后德国的赔款通过英法等国大量流向美国,美国再以贷款方式重新投入德国经济,以投资方式将资本大量注回欧洲,这使欧洲的金融体系形成了对美国资本的高度依赖,这意味着英国正逐渐失去维持资本稳定流动的主导权。其次,各国货币汇率的过度浮动影响了货币价值稳定,打乱了国际贸易秩序。^⑥1929年美国爆发的金融危机迅速引发全球经济危机,英国曾尝试通过自身力量防止危机的进一步扩大但已于事无补。在此之前的历次国际金融危机中,英国作为国际公共产品的稳定供给者往往能起到缓解危机的重要作用,但在此时,英国的“断供”使英国主导下的国际经济秩序彻底丧失了合法性。与此同时,在1933年召开的伦敦世界经济会议上,当各国把重建国际经济秩序的希望寄托于美国之时,罗斯福政府却选择了退缩:在恢复国内经济的首要目标面前,美国并未准备好承担起国际经济秩序领导者的责任和义务,因

① [美] L.S.斯塔夫里阿诺斯著,吴象婴、梁赤民译:《全球通史:1500年以后的世界》,上海社会科学院出版社,1999年版,第698页。

② Charles P. Kindleberger, *The World in Depression 1929-1939*, The Penguin Press, 1973, p. 305.

③ 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.

④ Charles P. Kindleberger, "International Public Goods without International Government," *The American Economic Review*, Vol. 76, No. 1, 1986, pp. 1-13.

⑤ 徐秀军:“金融危机后的世界经济秩序:实力结构、规则体系与治理理念”,《国际政治研究》,2015年第5期,第82-101页。

⑥ 袁伟华:《权力转移、国家意志与国际秩序变迁》,南开大学博士学位论文,2014年,第204页。

而拒绝了会议中提出的稳定货币、取消战债等稳定经济秩序的要求。总而言之,世界经济在大萧条之后经历了漫长的经济霸权更迭期,英国无力发挥领导作用,而崛起中的美国则不愿承担提供国际公共产品的成本,因而放弃了在国际经济秩序中进行主动的角色转变。^①

在国际经济的“失序”状态下,新的经济霸主是否能够接受维护世界经济稳定的责任,取决于两个方面:一方面是经济实力,另一方面是将这种经济实力应用于公益生产的意愿。^②显然,美国由于较弱的意愿并未第一时间承担起主导重建国际经济秩序的重任,但长时间的国际经济失序使美国政府意识到其影响早已超出单纯的经济范畴。当国家间关系的恶化开始损害美国的自身利益,美国逐渐产生了提供国际公共产品的想法:1934年美国国会通过《互惠贸易协定法》(Reciprocal Trade Agreements Act),1936年通过同英法合作的《三国货币协定》(Tripartite Agreement),1941年又通过了《租借法案》(Lend-Lease)。这些法案的出台,改善了国际贸易的环境,推动了国际金融体系的稳定,坚定了美国建立多边机制的信心。在此之后,美国将经济实力用于稳定世界秩序的意愿逐渐显现。二战行将结束之时,罗斯福政府在组织筹建联合国的同时也积极设计了一系列金融、投资和贸易的国际制度安排,以主导者姿态参与到战后国际经济秩序的重塑中。为了实现其目标,美国政府经过长期酝酿,于1943年4月7日正式推出“怀特计划”,并最终替代英国成为新的全球霸主。^③

“在国际经济秩序的形成过程中,诸多环节和因素导致其具有极大的可变性。然而,并非所有可变的因素都可以进行主观塑造,只有部分因素具有不同程度的塑造性。”^④基于自身一骑绝尘的综合国力,美国在1944年领导各国建立了布雷顿森林体系,这是一个“以美元为中心的资本主义世界货币体系”,^⑤布雷顿森林会议上签订的《国际货币基金协定》《国际复兴开发银行协定》以及《关税与贸易总协定》,为世界经济创造了前所未有的国际制度安排,成为美国

作为国际经济秩序主导者的合法依据。战后作为国际公共产品而出现的世界银行、国际货币基金组织及关税与贸易总协定(GATT)保障了成员国在全球化进程中的公共利益诉求,这成为区别于以往大国领导的国际秩序的一个重要特征。自此,美国通过“设计”并“提供”国际公共产品的方式,建立了以贸易自由化、资本自由化和外汇自由化为核心的国际经济秩序,世界经济在漫长的混乱状态后终于重归稳定。

二、国际公共产品的供给困境和挑战

二战后在美国主导下建立的“国际经济秩序”被定义为治理国际经济活动的关键行为体所设立的一系列规则、基准及制度规范。^⑥查尔斯·金德尔伯格作为“霸权稳定论”的首创者,构建起国际经济秩序与国际公共产品之间的互动关系并指出领导国供给国际公共产品在维持国际经济秩序稳定中的重要作用。^⑦罗伯特·吉尔平(Robert Gilpin)等“霸权稳定论”者对这种霸权供给模式做出了理论解释并将这种行为合理化。^⑧他们指出,美国通过“设计”并“提供”国际公共产品得到了国际影响力,使自身和国际公共产品的供给之间产生了权力关联,其提供的国际公共产品便化作谋取政治利益和权力的

① Robert Gilpin, *War and Change in World Politics*, Cambridge University Press, 1981, p.234.

② [美]查尔斯·P·金德尔伯格著,高祖贵译:《世界经济霸权:1500—1990》,商务印书馆,2003年版,第370页。

③ 王珏:“英美不同霸权体系下的债权国地位”,《教学与研究》,2009年第6期,第56页。

④ 吕虹、孙西辉:“国际经济秩序变迁的理论与现实——基于结构化概念的分析”,《太平洋学报》,2019年第9期,第89页。

⑤ 孟宪扬:“浅析布雷顿森林体系”,《南开经济研究》,1989年第4期,第3页。

⑥ Hal Brands, “American Grand Strategy and the Liberal Order: Continuity, Change, and Options for the Future,” *Rand Cooperation Report*, 2016, p.2; G. John Ikenberry, *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major Wars*, Princeton University Press, p.23.

⑦ 樊勇明:“霸权稳定论的理论及政策”,《现代国际关系》,2000年第9期,第20—23页。

⑧ [美]罗伯特·吉尔平著,杨宇光译:《国际关系政治经济学》,上海人民出版社,2006年版,第105页。

产物,从而使美国成为世界单极霸权。这意味着国际经济秩序从建立之初便带有“结构性权力”色彩,主要反映了霸权国的利益。随着美国实力的衰减,这种霸权体系逐渐演变为“集体霸权”,但美国仍然领导着国际政治经济秩序,发展中国家在这一体系中处于相对弱势地位,中国也不例外。

在过去的很长一段时间里,“霸权稳定论”对美国主导的国际经济秩序具有较强的解释力,然而面对21世纪以来国际经济秩序的嬗变,这一理论却显得愈加苍白无力。2008年金融危机爆发,美国实力的削减及霸权的衰落使其提供国际公共产品的意愿和能力大幅下降,国际经济再次失序。正如约翰·伊肯伯里所说:“后霸权国际秩序的一个特征就是美国在公共产品供应、稳定市场、促进合作等功能性服务提供方面的核心作用将会下降。”^①这种变化不同于20世纪的国际经济秩序变迁,进入21世纪以来,特别是2008年金融危机之后,国际社会意识到国际经济秩序的稳定已无法依赖于国际公共产品的单一霸权供给模式,而美国等西方国家也无法仅靠小团体合作以实现国际公共产品的充足供给。国际经济秩序面临的重重挑战凸显了国际公共产品霸权供给模式的局限性,全球化背景下美国的外交政策已经难以适应全球公共产品大范围外溢的出现,公共政策的制定方式表现出排外性与片面性,导致全球性公共劣品(global public bads)现象出现并挥之不去。霸权式供给非但维护不了世界经济的稳定与有序发展,还会干扰到其他国际公共产品供给模式发挥作用。

上述问题产生的根源是美国对国际公共产品的“私物化”倾向。当霸权国建立的国际经济治理机制作为公共产品为国际社会提供正面效应时,体现了国际公共产品“公”的属性;而当霸权国将应尽的责任转化为剥削榨取利益,运用权力产生更有利于自身的结果时,国际公共产品便体现出“私”的属性。^②私物化现象的愈演愈烈意味着国际公共产品的强排他性越加突出,最终丧失其“公”的属性。美国对国际金融体系

和国际贸易体系的私物化行为正在逐渐侵蚀国际经济秩序的稳定,体现在以下几个方面:

其一,对国际经济制度运行产生的“交易成本”的衡量是霸权国首要考虑的问题,交易成本是霸权供给意愿的最重要影响因素,这也是美国私物化行为发生的根本动机。“交易成本”(transaction costs)的概念源于交易成本经济学。^③随后,经济学家对交易成本这一概念进行了进一步阐述。^④马修斯(R.C.O. Matthews)给出了一个沿用至今的交易成本的定义:“交易成本包括事前发生的为达成一项合同而发生的成本,和事后发生的监督履行该项合同而发生的成本;它们区别于生产成本,即为执行合同本身而发生的成本。”^⑤20世纪80年代以来,国际关系学者开始将交易成本概念运用于政治领域,他们认为交易成本在政治交易中也同样重要,交易成本政治学应运而生,成为国际政治经济学的一个基础性概念。^⑥

根据交易成本政治学,国际经济秩序的建立与稳定运行同样需要支付交易成本,不合理的经济制度安排所形成的非必要交易成本将严

① G. John Ikenberry, "Liberal Internationalism 3.0: America and the Dilemmas of Liberal World Order," *Perspectives on Politics*, Vol. 7, No. 1, 2009, p. 80.

② 李巍:“国际秩序转型与现实制度主义理论的生成”,《外交评论》,2016年第1期,第31-59页。

③ R. H. Coase, "The Nature of the Firm," *Economica*, New Series Vol.4, No.16, 1937, pp.386-405.

④ 有关交易成本的概念和交易成本经济学可参考:[美]奥利弗·威廉姆森、[美]斯科特·马斯滕著,李自杰、蔡铭译:《交易成本经济学》,人民出版社,2008年版;[美]迈克尔·迪屈奇著,王铁生等译:《交易成本经济学》,经济科学出版社,1999年版;[美]约翰·康芒斯著,赵睿译:《制度经济学》,华夏出版社,2009年版;卢现祥著:《新制度经济学》,武汉大学出版社,2004年版;盛洪:《现代制度经济学》,中国发展出版社,2009年第2版;张五常著,易宪容、张卫东译:《经济解释》,商务印书馆,2001年版。

⑤ R. C. O. Matthews, "The Economics of Institutions and the Sources of Growth," *The Economic Journal*, Vol.96, No.384, 1986, pp.903-918.

⑥ 黄新华:“政治交易的经济分析——当代西方交易成本政治学述评”,《厦门大学学报》(哲学社会科学版),2009年第5期,第5-13页。

重制约世界经济的繁荣。^①例如,霸权国在“设计”国际公共产品之初需要投入一笔固定交易成本,随着国际公共产品的消费者增多及国际公共产品涉及的领域拓展,霸权国就需要承担巨大的额外交易成本。只有当霸权国认为其收益超过(或至少足以弥补)相应成本时,才有动力提供国际公共产品,才能保持其稳定国际经济秩序的意愿。^②而过高的交易成本有可能导致霸权国放弃或降低国际公共产品的供给意愿,其利用国际公共产品服务于自身利益的私物化行为就越强烈,从而导致全球秩序陷入再次混乱。

美国在最初建立战后国际经济秩序之时,所承担的总交易成本并不高,具体可从两个层面来理解。一方面,当时的美国拥有强大的综合国力,为其在设计和创立国际经济制度和提供一系列国际公共产品时所花费的固定交易成本提供了雄厚的财力保障:美国的经济实力在二战后急剧增长,其经济总量(GDP)超过了世界的一半,占到了世界的56%,美国工业生产占资本主义世界的54.8%,黄金储备占48.5%,出口额占50%,成为当时全球最大的债权国。^③随后的20世纪50—60年代,美国经济增长迎来了“黄金时代”,完成了从工业经济的发展期到发达期的飞跃,成为最强大的资本主义国家。另一方面,美国为之提供国际公共产品的“消费群体”规模并不庞大,国际公共产品所涉及的领域也十分有限。例如,1944年的布雷顿森林会议一共只有44个与会国,关贸总协定最初成员国也只有23个国家和地区,而后在冷战时期,世界经济划分成两大阵营,美国所提供的国际公共产品主要局限在其盟友体系内,随交易数目或规模变化所形成的可变性交易成本尚在美国可承担的范围内。然而,现今的国际格局显然已发生了翻天覆地的变化,美国维持国际经济秩序所需的可变性交易成本开始大幅飙升,具体仍可从两个层面来理解。一方面,2008年金融危机发生后,美国陷入财政赤字和军事过度扩张的泥潭之中,导致美国霸权的内部衰败^④。美国的综合国力早已不复当年,经济实力的相

对衰弱意味着美国支付能力的降低。另一方面,交易数量和交易规模正不断扩大。依据集体行动理论,全球化下的国际公共产品供给难度较大。当博弈的参与者数量增多时,合作性博弈将面临更为复杂的阻碍,相应的“搭便车”“公地悲剧”和“囚徒困境”问题也更加凸显。^⑤

步入21世纪以来,国际经济治理主体更加多元,治理平台不再仅依赖于美国战后所建立的核心机制。例如国际金融治理主体不仅涵盖了二十国集团(G20)等新兴国家、国际清算银行等既有政府间国际组织,也包含了全球金融市场协会等非政府间国际组织、跨国企业和公民社会组织等,从而导致美国的影响力相对减弱。美国非但不积极参与各类治理新平台,而且在国际公共产品供给条件恶化时(例如发生全球金融危机),通过双边协议网络临时替代国际组织,收缩国际公共产品的惠及范围,增强国际公共产品的排他性,捍卫霸权利益。在这种情况下,随着美国霸权的衰落,公共产品的“公共”属性或者供给量会显著下降。

其二,世界贸易组织(WTO)、国际货币基金组织(IMF)与世界银行(WB)等国际公共产品自成立之初就深深打上了美国烙印,这为日后美国的私物化行为提供了便利条件。其私物化行为可以通过以下方式实现:

一方面,美国自始至终在组织运行与决策

① 有学者将交易成本分为两类:一类是必要的交易成本,如谈判、签约、履约、监督经济绩效等费用,是制度存在的必要条件之一;另一种是非必要交易成本,如机会主义、道德风险、逆向选择、外部效应、不确定性、搭便车等所导致的交易成本,这种是制度中存在的应予以消除的。参见周春平:“民营经济发展的交易成本约束——兼论交易成本视角的市场经济中政府职能”,《现代经济探讨》,2005年第6期,第27—31页。

② Robert A. Pastor, “The United States and the Americas: Unfulfilled Promise at the Century’s Turn,” in Robert J. Lieber, ed., *Eagle Rules? Foreign Policy and American Primacy in the Twenty-First Century*, Prentice Hall, 2002, pp.133–152.

③ 曹广伟:“世界经济秩序的历史变迁”,《国际展望》,2012年第5期,第72–97页。

④ Josef Joffe, “The Default Power: The False Prophecy of America’s Decline,” *Foreign Affairs*, Vol.88, No.5, 2009, pp.21–36.

⑤ 张建新:“国际公共产品理论:地区一体化的新视角”,《复旦国际关系评论》,2009年第1期,第31–49页。

机制方面占据主导地位。实际上,关于各国投票的配额分配问题早在布雷顿森林会议召开之前便通过政治途径得到了确定。雷蒙德·迈克塞尔作为配额分配计划的参与人员曾写道:“我试图让整个过程尽可能表现得比较具有科学性,但是各国代表团都很精明,他们知道整个国际组织决策程序的政治性要高于其科学性。”^①雷纳托·鲁杰罗在就任世贸组织总干事时曾承认“多边贸易制度在过去几十年中一直处于美国结构性权力的领导之下”。^②世贸组织是美国霸权下创立的核心国际公共产品之一,其规则的不同阶段的演变体现出不同时期美国的国家利益,由此带来的收益又使得美国得以继续维持其国际经济统治地位,掌握国际贸易规则的主导权和定制权。^③国际货币基金组织和世界银行也是维持国际金融稳定最重要的国际公共产品,美国同时作为这两个组织的最大股东,掌握着决策过程的主导权,成为实现其政治利益的有力工具。^④目前,美国在国际货币基金组织中的投票权是16.74%,而该组织规定:涉及提升份额、分配特别提款权和接收新成员等重大事项时必须要有84%的同意票才可通过,这意味着美国拥有一票否决权,没有任何一国或集团可对其进行有效制衡,新兴国家的份额提升问题更是得不到有效解决,中国投票权提升的方案在经历长达5年后才由美国国会批准。^⑤

另一方面,美国不断利用自己在国际金融机构的主导权力实现其政治目的,造成国际金融公共产品的不公平供给。例如在2008年金融危机中,当国际货币基金组织的援助资金已无法发挥作用时,美国为维持其金融体系改革的主导权,仅与其有意拉拢的国家签署货币互换协议,那些不被美国重视的国家则很难得到有效救助,这也使得巴西和韩国主持的二十国集团峰会的会议议程和政策协调受到美国很大程度的影响。^⑥“当工业化国家政府和市场参与者支持改革时,这些改革政策就能得以实施;而发展中国家支持改革时,没有任何实际行动出现。”因此,国际层面的决策结果往往是由美国为首的西方国家及其金融部门的压力和偏好所

决定的。^⑦

其三,私物化行为造成的国际公共产品供给困境使得新兴力量对现存国际经济秩序产生质疑,而美国已无力支付打消这些质疑所需的成本。约翰·R·康芒斯(John Rogers Commons)曾指出建立经济组织的目的是协调交易双方的矛盾,从而避免实际的或可能发生的各种冲突。^⑧美国倡导的“自由主义国际经济秩序”之所以持续,是因为它曾经为其他国家带来了可观的经济、政治和安全利益收益,并在国家间互动中具有可预测性。^⑨对于美国而言,“设计”和“提供”国际公共产品是其获得政治影响力和维持霸权的最主要方式,对于其他国家行为体,“参与”国际公共产品的供给是获得这些利益的重要途径。当现行国际经济治理结构已无法解决双方矛盾和缓解冲突时,国际经济组织的合法性也必然遭受质疑,国际公共产品供给的参与国的收益也会大幅下降,一旦收益受损,这些国家的参与积极性必将大打折扣。2008年金融危机后,各国除了在国际货币基金组织中增加非西方国家的代表权等一些

① Raymond F. Mikesell, “The Bretton Woods Debates: A Memoir, *International Finance*,” *Essays in International Finance*; No. 192, International Finance Section, Department of Economics, Princeton University, 1994, pp.35-36.

② Renato Ruggiero, “Keynote Opening Address,” in Jeffrey J. Scott, ed., *Launching New Global Trade Talks: An Action Agenda*, Peterson Institute for International Economics, 1998, p.12.

③ 黄河:“贸易保护主义与国际经济秩序”,《深圳大学学报》,2019年第3期,第63页。

④ 刘岚雨、陈琪:“国际经济组织如何思考”,《暨南学报》,2017年第10期,第13页。

⑤ 周帅著:《全球金融治理变革研究》,社会科学文献出版社,2018年版,第87-93页。

⑥ 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”,《国际政治研究》,2015年第3期,第78-96页。

⑦ Stephany Griffith-Jones, “International Financial Stability and Market Efficiency as a Global Public Good”, in Inge Kaul et al., ed., *Providing Global Public Goods: Managing Globalization*, Oxford University Press, 2003, pp.435-455.

⑧ 黄立君:“康芒斯的法经济学思想及其贡献”,《中南财经政法大学学报》,2006年第5期,第92-96页。

⑨ Rebecca Friedman Lissner, Mira Rapp-Hooper, “The Day after Trump: American Strategy for a New International Order”, *The Washington Quarterly*, Vol.41, No.1, 2018, pp.7-25.

拥有较为明确的共识以外,对于如何塑造一个既能代表新兴国家等更广泛行为体的利益又可得到西方国家赞同的国际秩序似乎较少提及。^①正是缺乏危机管理机制及纠正对外经济不平衡的国际宏观经济政策协调机制才使得国际金融公共产品的霸权供给能力大幅下降,金融危机得以传播与扩散,加剧了国际经济秩序的紊乱。然而,哪怕意识到国际经济治理结构亟需重塑,美国也并未展现对这种重塑所需的成本的支付意愿,美国能力与责任感的缺失引起了国际经济秩序的嬗变。新兴经济体与发达经济体在经济增长方面的表现逐渐分化,世界经济的权力中心逐渐扩散,国际经济秩序已经进入一个深度调整和变化的时期。

由此可见,国际公共产品的霸权供给机制的可持续性取决于霸权国对成本与收益的考量,一旦维持现行秩序所需的成本与获益失衡后,霸权国便会出于自身利益考虑而削减支出,减少或中断国际公共产品的供给,使得私物化问题更加凸显。这导致当前国际经济秩序中存在着大量的、明显的不公平、不合理的做法和偏向,并没有实现战后国际秩序构建的最初目标。这种游离于解决国际经济活动中面临的主要矛盾,以维护和促进西方国家的利益为目标的国际经济秩序,势必遭到其他国际经济行为体的质疑与挑战。

三、国际经济秩序的重塑

查尔斯·金德尔伯格通过对1500—1990年中世界经济现象的研究指出,国家同人一样有生命周期,国家在不同的生命阶段也经历着世界地位的兴衰,从而决定着其在世界经济中所处的地位。^②2008年金融危机的爆发昭示了霸权的衰落和西方世界“黄金期”的落幕。2016年特朗普上台执政后,美国开始试图亲手打破这个战后由自己打造的国际经济秩序。由于认为在此秩序下已无法充分维护既得利益,特朗普政府时期曾多次发生大幅中断承担国际义务的行为,如2017年以来,美国政府宣布退出跨

太平洋伙伴关系协定(TPP)、伊朗核问题全面协议、《巴黎协定》及联合国人权理事会,还扬言退出世贸组织。^③西方世界“黄金期”的落幕伴随着新的国际经济力量的崛起,新兴经济体已成长为世界经济活动的重要参与者,正在扮演更为重要的角色,推动国际经济格局发生深刻的变化,全球经济的“新”“旧”力量正在发生激烈碰撞,全球进入了全新的国际经济新秩序探索期。^④

从历史上看,国际经济秩序的构建过程就是各行为体经过协商,在世界范围内通过参与国际公共产品“设计”“创造”和“供给”形成符合自身理念和经济利益的国际行为规则的过程。虽然国际经济秩序正处于一个混沌分裂的探索期,这并不意味着新的国际经济秩序会立刻出现。国际社会并不能找到一个具有绝对经济优势以及政治优势的国家替代美国充当国际经济秩序引领者的角色,新兴力量仍旧没有足够强大的实力颠覆西方国家长期坚守的“自由主义”经济秩序观。在国际公共产品的供给不足和分配不均背景下,发达国家同发展中国家对供给与需求的差异深化促使中国等发展中国家积极探索符合自身利益的国际经济机制和规则创新,推动国际经济秩序向更加公平的方向变革。

3.1 通过区域性国际公共产品优化区域国际经济秩序

区域合作是中国等发展中国家参与经济秩序重塑的突破口,区域性公共产品的供给能够为全球经济秩序的变革提供更大动力。与国际公共产品相比,区域性国际公共产品有几点独到之处:其一,区域性公共产品由于参与成员数

^① Hans Kundnani, "What is the Liberal International Order?" Policy Essay of The German Marshall Fund of United States, No. 17, 2017, pp. 1-10.

^② [美]查尔斯·P·金德尔伯格著,高祖贵译:《世界经济霸权:1500—1990》,商务印书馆,2003年版,第349页。

^③ 朱剑:“特朗普政府与自由主义国际秩序:背弃抑或支持?”《国际论坛》,2020年第3期,第80-99页。

^④ 佟家栋、何欢、涂红:“逆全球化与国际经济新秩序的开启”,《南开学报》(哲学社会科学版),2020年第2期,第1-9页。

量较小、沟通更为方便从而能够降低交易成本,更容易实现供应;其二,区域内的对话与合作机制只发生在一定区域内,交易成本大大少于国际公共产品并更易平摊,可避免大国“私物化”问题;其三,由于范围相对较小,各参与方的成本收益更加清晰,责任也更为透明,更利于避免国际公共产品的“搭便车”现象。^①

2008年全球金融危机的爆发对国际经济秩序产生了巨大冲击,经济全球化出现了许多新的发展趋势。其表现之一就是经济全球化的主要载体开始从国际货币基金组织、世界贸易组织、世界银行等全球性的国际经济组织转向区域性的多边合作机制。^②这意味着区域性公共产品在促进区域合作与国际经济秩序的创新变革中具有重要作用。与此同时,随着区域合作的深入,其发展趋势将与全球化更加同步,最终对全球化的发展起到促进作用。^③

因此,地区间国家合作供给区域性公共产品将是未来的趋势。区域经济合作的兴起源自于各行为体在共同利益基础下对解决域内存在的经济治理问题的需求。对中国而言,应积极推动《区域全面经济伙伴关系协定》(RCEP)、《中欧投资协定》(BIT)的落实,保持对《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》(CPTPP)谈判的开放态度,掌握地区经济合作规则变革的主动权。RCEP和BIT是区域多边主义在逆全球化浪潮中的最新胜利成果,是中国参与主导未来多边主义的国际贸易体系的重要经验。RCEP、BIT和CPTPP等地区合作协议也有助于地区成员对接国际高水平规则,加快国内经济转型及经贸规则创新,提高各成员国参与国际经济秩序重塑的能力,继而逐步破除有关发达国家对中国在贸易规则制定领域的“规锁”。^④可以看到,中国正用实际行动在开拓区域经济合作的新高度,在未来的合作中,中国在全球相互依存不断加深的大环境下,将关注与合作方共同利益的拓展,继续创新提供而更多的区域性公共产品,通过主导重塑区域经济秩序增加未来国际经济秩序变革的自身分量。

3.2 重视金砖国家、亚太经合组织、二十国集团等多边机制平台建设,在平台改革中起到领导作用

随着经济全球化和区域化的不断发展,各国间的相互依赖也逐渐深化复杂,越来越多的问题需要区域间或区域内国家的集体行动才能有效解决。由此产生的最紧迫问题体现在现有国际经济体制对发展中国家和发达国家区别对待的“双重标准”和全球发展融资面临的巨大缺口上。例如1997年亚洲金融危机时,国际货币基金组织出具的方案非但没有帮助陷入困境的各国,反而恶化了各国的经济政治环境。又如2008年经济危机爆发后,现有国际金融机制暴露出严重的问题,受到许多国家的质疑。世界银行和国际货币基金组织等国际机构的领导位置大多由西方国家所占,这意味着在这些重要的国际机构中,西方国家掌握着重大事项的否决权,中国等发展中国家始终处于被动位置,并无足够的话语权。尽管中国是以上这些国际经济合作组织的重要成员,但影响力仍十分有限,中国仍难以顺利推动相关改革的进行。

近年来,中国逐渐意识到现有国际经济秩序在体现发展中国家经济利益诉求方面的缺陷,开始逐步采用自己的方式向世界提出“中国式”解决方案。中国参与提出并主导构建了金砖国家开发银行(NDB)和亚洲基础设施投资银行(AIIB),并积极准备筹建上合组织开发银行(SCO Development Bank),这些措施逐步得到了国际社会的认可,也传递出中国经济治理理念。中国在国际层面的对话平台中,需要加强与其他发展中国家的合作与交流,为发展中国家谋求更多话语权,团结发展中国家在

^① 樊勇明、薄思胜著:《区域公共产品理论与实践——解读区域合作新视点》,上海人民出版社,2011年版,第8页。

^② 樊勇明:“从国际公共产品到区域性公共产品”,《世界经济与政治》,2010年第1期,第144页。

^③ 黄宁、鄞佩:“经济区域化与全球化发展及其关系分析”,《经济问题探索》,2015年第9期,第133页。

^④ 任琳、彭博:“全球治理变局与中国应对——一种全球公共产品供给的视角”,《国际经济评论》,2020年第1期,第108-123页。

国际经济秩序的改革中用同一个声音说话。中国更应该利用自身经济大国的优势来推进区域性和国际性经济合作平台的构建,这样其国际公共产品和区域性国际公共产品供给者的角色才会得到更多认可。在今后,中国应继续加强金砖国家、亚太经合组织、二十国集团等经济治理平台建设的参与力度,同时通过这些平台倒逼世界银行等全球机构治理规则的调整,将中国所秉持的“人类命运共同体”理念逐渐替代长久以来盛行的西方片面“自由”观念,成为构建国际经济新秩序格局的核心关键词。

3.3 通过“一带一路”向沿线国家提供区域性国际公共产品,打造中国国际经济秩序观

2013年,习近平主席提出“一带一路”倡议后,中国一直积极倡导利益共同体的理念,“一带一路”逐步成为满足各国现实经济利益的合作构想。中国政府也公开表示:“‘一带一路’构想是中国向世界提供的公共产品,欢迎各国、非政府组织、国际组织、金融机构和跨国公司都能参与到具体的合作中来。”^①中国通过“一带一路”倡议为世界创造了多种区域性国际公共产品,倡议中包含政策沟通、贸易畅通、设施联通、资金融通和民心相通五大板块,侧重于从供给的角度改善当地经济增长的基础设施准备,进而促进当地经济进入持续增长的良性发展周期。

“一带一路”倡议的要点是促进区域间合作,在国际公共产品供给无法解决个体间巨大差异的情境下,中国推动并合作提供国际公共产品成为势在必行的举措。从供给角度来看,全球治理模式的国际公共产品供给往往受制于供给主体的结构性权力,无论是现实主义还是新现实主义,均强调了物质性权力对秩序建构的重要性。从需求角度来看,国际区域间巨大的偏好差异性成为造成国际公共产品供给陷入困境的一大原因,自由主义者虽然强调国际制度对国家间合作的重要性,但却并未将权力失衡会对合作产生制约的问题纳入重点考察范围。中国已经在“一带一路”框架下开展了丰富

的经贸交流与合作,也制定了更长远的公共产品供给规划,这表明了中国借助“一带一路”在未来全球经济治理中发挥更重要作用的决心。

当前中国正在引领发展中国家进行一场国际经济新秩序变革。基于区域间经济合作,“一带一路”倡议、亚洲投资发展银行等相继推出了各项经济举措,构成了中国国际经济秩序观的重要内容。以上举措有别于以往的区域性国际公共产品,有利于中国主导开创区域经济秩序重塑的新局面,向世界展示中国国际经济秩序观。正如全面建成小康社会要求所体现的,经济社会可持续发展是达成其他各项目标的基础。^②罗斯玛丽·富特指出:塑造中国国际秩序观的重要因素在于其经济发展与国内稳定如何受到外部世界,尤其是国际体系内主导国家的影响。^③作为一种全新的国际关系模式,中国与邻国通过构建区域核心竞争力实现共同发展和共同繁荣,有助于实现有关国家对经济秩序供需差异的良性匹配。通过重塑所在国经济发展模式、提高要素流动的物流效率、降低要素运输成本等方式促进同其他区域经济一体化机制的对接,继而增强中国在国际经济秩序重塑中的地位。^④中国应当继续通过“一带一路”倡议促进区域性国际公共产品的供给,为国际贸易新秩序的塑造贡献中国力量。

3.4 深化亚投行的金融性区域公共产品的供给与创新,促进国际金融体系改革

由于现有全球性或区域性多边开发银行主要由发达国家筹资兴办,内部决策往往反映出发达国家的偏好。尽管更多的落后地区或国家迫切需求的是基础设施建设,在多边开发银行

^① 王毅:“‘一带一路’构想是中国向全世界提供的公共产品”,中国新闻网,2015年3月23日,http://www.chinanews.com/gn/2015/03-23/7151640.shtm。

^② 胡鞍钢、周绍杰、任皓:“供给侧结构性改革——适应和引领中国经济新常态”,《清华大学学报》(哲学社会科学版),2016年第2期,第17-22页。

^③ Rosemary Foot, “Chinese Strategies in a US-hegemonic Global Order: Accommodating and Hedging,” *International Affairs*, Vol.82, No.1, 2006, pp.77-94.

^④ 黄河:“公共产品视角下的‘一带一路’”,《世界经济与政治》,2015年第6期,第138-155页。

内更受到重视的却是如环境、人权、教育等议题。以亚洲开发银行为例,由于主导国日本更加关心有关环境净化保护的议题,因而拒绝增加对煤矿基础设施的投入^①。但一些落后地区的发展中国家由于缺乏相应的资金和技术,在其他产业尚未得到充分发展的时期,对自然资源的开采与出口在其经济结构上仍占有举足轻重的重要地位,而发展中国家的诉求因为投票权占比较少而难以得到表达。这方面的矛盾导致经济落后的国家在基础设施发展上得不到应有的援助。亚投行的组织结构决定了发展中国家的需求是亚投行关注的重点,而亚投行内部的可持续发展目标也因为设立了以下两个部门而得以彰显:其一是亚投行特别设立的负责解决投诉、评估所有业务项目和实施反欺诈、反腐等廉洁调查的合规局(CEIU),由董事会直接管理,部门成员有机会直接向董事会成员报告工作;其二是国际咨询小组(International Advisory Panel),成员由行长任命,任期为两年,小组成员获得小额酬金并不会收到薪水,银行支付与小组会议相关的费用。亚投行成立此小组的目的是支持高级管理人员就亚投行的战略和政策以及为一般性业务问题提供解决方案。

亚投行作为中国自发领导建立的国际金融机构,是中国向世界贡献的符合新兴国家利益诉求的国际金融公共产品。亚投行是中国在国际制度领域探索新型合作的尝试,满足了亚洲各国的发展与合作要求,填补了现有国际性或区域性金融机制存在的薄弱环节。通过对发展中国家尤其是周边国家例如印度、孟加拉国、菲律宾等提供具有正外部性的安排与机制,巩固各国之间的共同利益,将他们与中国未来的发展紧密联系起来,实现亚洲共同繁荣发展的新局面,成为促进亚洲经济区域一体化的重要推动力。

3.5 探索大国合作供给国际公共产品的可能性与具体路径

为应对未来国际经济秩序的嬗变,中美可以通过合作的方式进行国际公共产品和区域性公共产品的共同供给,为世界经济的稳定做出

贡献。于美国而言,将新兴经济力量纳入国际经济机制,分担该体系的一定义务,可降低交易成本并扩大按现有主导规则行事的主导国数量;于中国而言,与美国合作供给国际公共产品,有利于世界经济稳定发展,体现发展中国家的经济诉求,亦是国内经济发展对于和平稳定的国际环境的内在需要。中美可通过构建提高国际公共产品供给效率的大国协调机制,将重点放到资金筹集这一核心问题,解决当下严重的“搭便车”行为。具体而言,可在这一机制下关注托宾税、特别提款权、官方和私人资金的投入三方面,主导行为体参与国际合作,从而改善国际公共产品供应。^②

大国依旧是全球性和区域性公共产品的主要提供者和维护者,大国在公共产品领域的互动博弈对全球治理实现的影响最为深刻。因此,积极斡旋世界主要大国关系仍是构建未来全球经济秩序的关键。以中国为代表的新兴经济体仍需要通过实现与大国的双边有益互动来规避冲突,构建良性竞争关系,增进大国互信,缩小主要大国对国际公共产品的供需差异,并推动各方在国际经济秩序改革的关键领域达成共识。

随着中日间关系的缓和,日本逐步改变了对“一带一路”的消极态度,并表达了与中国共同参与推进在沿线国家的第三方市场合作的意愿,这种态度转变是伴随其国内在经济上寻求更多自主性的诉求出现的。^③2018年5月,中日双方签署了《关于开展第三方市场合作的备忘录》。这意味着中日间经济合作出现新的可能,是基于两国日益密切的贸易往来和产业内和产业间的优势互补。自第三方市场合作由中国政府正式提出以来,在2015至2019年间,中国同法、英、日、德等15个国家开展了第三方市场合

^① Smita Nakhooda, "Asia, the Multilateral Development Banks and Energy Governance," *Global Policy*, Vol.2, Special Issue, 2011, pp.120-132.

^② 黄河、朱适:“论中美‘共主’的可能性”,《现代国际关系》,2008年第2期,第28-32页。

^③ 王竞超:“中日第三方市场合作:日本的考量与阻力”,《国际问题研究》,2019年第3期,第81-93页。

作,有关成果接连涌现。这成为中国探索大国合作途径的最新进展,也成为中国同大国合作供给国际公共产品的全新模式。第三方市场合作的形式促进了大国间经济的紧密合作,有助于缓解现行国际经济秩序中的矛盾,也提高了中国在国际经济秩序重塑过程中的影响力。

3.6 以“扩散性互惠”为理念同发展中国家实施更深层次的经济合作

中国作为发展中国家的代表,正在国际经济秩序重塑中扮演着重要角色,以与发展中国家合作的方式不断深化为特征,中国的外交实践出现了新的理念变化。中国与发展中国家的合作建立在拥有更多的观念共性基础上,双方在发展模式和自主权等议题上观点一致,而中国与发展中国家的相互需要和依赖关系正为合作的深化打下坚实基础。中国正以“扩散性互惠”为理念进一步建立“非对等”价值交换的国际经济合作体系。^①罗伯特·基欧汉区分了国际合作中两种互惠类型,一种是“特定型互惠”(specific reciprocity),另一种是“扩散性互惠”(diffuse reciprocity)。“特定型互惠”的特点是即时性的利益交换,通常价值对等。“扩散性互惠”,不刻意追求及时的利益对等,而是关注长时间内总体利益的均衡。^②“扩散性互惠”的经济合作理念具体体现在中国创建的符合发展中国家经济利益需求的区域性国际公共产品上。这种互惠有助于维持经济合作的可持续性,继而促进合作参与国的和谐共处,实现多领域的利益均衡。在今后,中国应继续秉持这种理念,在世界经济合作体系的规则重塑过程中,拓展出具有中国特色的国际经济合作范式和规范,促使国际经济秩序朝向更加公平的方向演变。

四、结 论

霸权的相对衰落与新兴力量的出现引起了一系列国际经济行为体实力结构的变化,国际公共产品作为维护国际经济秩序的主要手段也面临供给不足和分配不均的现状,国际经济秩序单靠惯性已经无法维持。当下的全球格局告

诉我们没有一种国际经济秩序可以永恒存在,它会随着国际政治经济力量结构的演变及国际重大事务的发生经历不断地调整和变迁,国际公共产品同霸权国的存在也不具有直接因果关系,非霸权国家也可探索符合自身利益的供给方案,以参与到国际经济秩序的重塑中。

2020年12月,习近平主席在《共担时代责任,共促全球发展》一文中指出,“全球治理体系只有适应国际经济格局新要求,才能为全球经济提供有力保障。”^③党的十八大以来,习近平总书记对全球治理体系作出一系列重要阐述:“当今全球发展深层次矛盾突出,保护主义、单边主义思潮抬头,多边贸易体制受到冲击,世界经济整体发展环境面临诸多风险和不确定性,这些都是摆在全人类面前的严峻挑战,需要各国协作共同治理”。“人类社会要持续进步,各国就应该坚持要开放不要封闭,要合作不要对抗,要共赢不要独占”,“开放合作是促进人类社会不断进步的时代要求”。这说明,推动开放合作的国际治理是我国新时代的重要使命,面对当前国际治理面临的诸多挑战,构建更为开放合作的国际治理体系是中国参与甚至引领国际经济秩序重塑的必然选择,同时也是构建“人类命运共同体”的必由之路。全面开放是中国向世界的承诺,同时也是中国积极参与和促进全球治理发展的宣言书。

中国推进开放合作的全球治理体系建设与完善,从理论视角看其关键就是提供国际公共产品,通过全球治理理念、规则和制度的改革与完善,构建开放合作的全球经济新秩序。随着全球公共产品霸权供给模式的日渐式微,以中国为代表的新兴国家所倡导与实践的统筹合作供给模式正日益成为全球治理的新的组成部分。“一带一路”、亚投行、丝路基金、上合组

^① 黄河、戴丽婷:“‘一带一路’公共产品与中国特色大国外交”,《太平洋学报》,2018年第8期,第50-61页。

^② Robert O. Keohane, “Reciprocity in International Relations,” *International Organization*, Vol. 40, No. 1, 1986, pp. 1-27.

^③ 习近平:“共担时代责任,共促全球发展”,《求是》,2020年第24期。

织货币互换机制等皆是中国通过提供公共产品来参与全球治理、彰显大国责任的良好范例。对中国等发展中国家而言,树立开放合作的国际治理体系、推进国际经济秩序的完善要求更多的新兴力量加入到国际公共产品的供给合作中去。不同于霸权供给方式,中国在这一过程中正在统筹国内和国际供给、政府和市场供给、实体和数字供给、单边和多边供给、多元和多方供给。这种国际公共产品的统筹供给模式是相

较于霸权供给模式的更优选择,也体现了中国在国际公共产品供给中的模式创新。

现今国际经济秩序面临的多重挑战对国际公共产品的供给提出了更高需求。在未来,中国如何引导塑造国际公共产品的统筹供给这一创新模式,构建开放合作的国际经济治理体系,推进世界秩序朝着更加公平、更具广泛代表性的方向发展,是值得学界深入探讨的重要问题。

编辑 邓文科

Public Goods and the International Economic Order: Origins, Current Challenges, and A New Mode

HUANG He¹ WANG Runqi¹

(1. *Fudan University, Shanghai 200433, China*)

Abstract: The liberal world economy has experienced two disorders: the Great Depression of the 1930s and the Global Financial Crisis of 2008. It is widely acknowledged by the world community that the establishment of international economic order is based on the “design” and “supply” of international public goods by a hegemonic power. Thus the international economic order is born with a certain degree of “structural power” and reflects the interests of hegemons. Since the beginning of the 21st century, the growing transaction costs significantly hindered the willingness and ability of the United States to promote international cooperation and provide international public goods and other functional services. The “privatization” of international public goods causes short and ineffective supply issue. The world economic order is now deeply questioned and challenged by developing countries. Due to insufficient supply and uneven distribution of international public goods, developing countries are actively exploring possible supply mode of international public goods which evenly expresses their interests. In order to cope with the change of the international economic order in the future, China should try to innovate and explore a cooperative supply mode of international public goods and regional public goods, and make contributions to the stability of world economy.

Key words: public goods; international economic order; transaction costs; reshaping