

关于国际公共物品供应的几个问题^{*}

曾国安 吴琼

摘要: 随着经济全球化的不断发展,对国际公共物品的需求呈现出越来越快的增长趋势,使国际公共物品供应与全球经济发展的需要相协调是全球经济充分发展的必要条件。各国政府应该成为国际公共物品供应的责任主体,各国政府应该分担国际公共物品供应责任。国际公共物品供应决策有多种可供选择的制度,无论选择何种制度,国际公共物品的供应决策都应该遵循真正的民主决策和集体决策原则。国际公共物品供应应该根据物品的特点和供应条件、供应效率选择合适的供应方式,国际公共物品的供应规模和供应结构与国际经济发展的需要和国际社会的供应能力相适应,应该促进国际公共物品供应效率的提高,建立国际公共物品供应的激励机制,协调国际公共物品供应与国内公共物品供应的关系,寻求建立全球性的公共物品供应制度。

关键词: 国际公共物品 供应 问题

一、经济全球化与国际公共物品的供应问题

经济全球化正处于迅速发展过程中,无论经济全球化对一个国家所产生的影响是什么,是积极影响超过消极影响,还是消极影响超过经济影响,无论一个国家是主动去适应经济全球化,还是被动地适应经济全球化,经济全球化都不会因为国家间的这种差别而停滞不前。经济全球化是经济社会化发展的表现,是经济社会化发展的新阶段,这个过程会不断地延续下去。

经济全球化与国际公共物品的供应是什么关系呢?两者是一种相互促进和相互制约的关系。其一,经济全球化不断扩大着国际公共物品的范围,要求提供越来越多的国际公共物品,也推动着国际公共物品供应的增长,而国际公共物品供应的增长也推动着经济全球化的发展;其二,经济全球化的发展进程制约着国际公共物品的供应,经济全球化的发展水平越高,各国之间的经济联系越广泛、越密切、越频繁,越需要有更多的国际公共物品,各国也才会愿意共同提供国际公共物品,而国际公共物品的供应状况也制约着经济全球化的发展,国际公共物品供应越充分,越有利于经济全球化的发展,国际公共物品的供应越是不足,经济全球化的发展越会受到限制。经济全球化与国际公共物品供应之间的这种相互促进和相互制约的关系要求国际公共物品的供

应与经济全球化的发展应该形成协调的关系。

应该说在经济全球化的过程中,国际公共物品供应呈现出不断增长的趋势。这表现在诸多方面,某些领域的全球性的公共安全机制及某些领域的全球性的经济安全机制的初步构架,某些领域的全球性的环境保护制度的初步建立,国际公共基础设施(国际铁路、国际公路、国际海洋运输服务设施、国际航空运输服务设施等)的发展,区域性经济合作制度、区域性政治合作制度、区域性安全合作制度的建立和发展等等都反映了国际公共物品供应增长的趋势。最近二十多年来国际公共物品的增长达到了前所未有的速度。

虽然国际公共物品获得了前所未有的增长,但是这种增长与全球经济发展的要求相比还远远不够。经济全球化的发展使全球经济发展对国际公共物品产生了越来越大的需求,不仅要求迅速扩大国际公共物品的供应范围,而且要求迅速增加国际公共物品的供应数量。具体原因主要在于:(1)在经济全球化的过程中,跨国人口流动大幅度增长,对国际公共安全需求、公共卫生服务需求空前增长;(2)跨国人口流动的不断增长使传染病的防治、甚至使教育服务等等变成了国际公共物品;(3)在经济全球化的过程中,跨国经济活动(跨国投资、国际商品贸易、国际服务贸易等)的范围不断扩大,规模不断增长,对国际公共安全、经济安全、国际法律制度、国际经

* 本文系教育部人文社会科学研究项目重点项目——《经济全球化背景下政府的经济职能研究》(项目批准号:02JAZ790008)、教育部人文社会科学研究基地重大项目——《城镇社会养老保险制度可持续发展研究》(项目编号:02JAZD630005)和教育部“新世纪优秀人才支持计划资助项目”——《经济管制理论与制度研究》的阶段性研究成果。

济秩序、国际公共基础设施、动植物疾病的防治与进出口管制等等的需求不断增长；(4)经济全球化使国内市场国际化、国外市场国内化，对于建立公平交易和公平竞争的国际经济秩序的需求不断增长；(5)随着经济全球化的不断发展，跨国人口流动的不断增长，技术的高度发展，信息的快速扩散，对于控制国际犯罪、控制国际尖端武器生产和扩散、控制国际环境污染、控制国际投机、传播真实信息等等的需求不断增长。

经济全球化导致国际公共物品需求前所未有的增长，但是国际公共物品供应的增长却不能满足需求的增长。国际公共物品供应不足阻碍了经济全球化的发展，阻碍了全球经济的发展。国际公共物品供应存在着几个突出的问题：(1)国际公共物品供应总量严重不足；(2)国际公共物品供应结构失衡；(3)国际公共物品供应在区域分布上严重不平衡，发展中国家的国际公共物品供应极端不足。要进一步推进经济全球化，使全球经济得到更快的发展，必须尽可能解决这些问题。

二、国际公共物品的供应主体：市场力量、第三种力量，还是政府力量

谁来供应国际公共物品呢？谈到国内公共物品的供应主体，我们自然会想到政府。的确，作为代表公共利益、享有公共权力的政府应该充当国内公共物品的供应者。政府运用公共权力，集中社会的经济资源，提供国内公众所需要的公共物品。但是国际社会使没有政府的社会，国际社会处于无政府状态。在这种条件下，人们会想到是不是只能依靠非政府力量（市场力量和第三种力量）来提供国际公共物品呢？应该说，同非国际公共物品一样，国际公共物品的供应并不排斥非政府力量，在国际公共物品的供应中，也应该鼓励非政府力量积极提供国际公共物品。

应该说，非政府力量的确可以提供一些国际公共物品。市场力量和第三种力量也确实提供了许多国际公共物品，市场力量在提供国际公共基础设施等公共物品方面，第三种力量在传染病防治、在反对不义战争、在环境保护、在动植物保护、在公共卫生技术和制度建设等国际公共物品方面，都发挥了重要的作用。但是，非政府力量在提供国际公共物品方面存在着根本的缺陷。

从市场力量供应国际公共物品来看，其缺陷在于：(1)会造成诸多国际公共物品缺乏供应或者供应不足。由公共物品所具有的消费的完全排他性或者一定程度的非排他性的特点，“免费乘车”的问题无法解决，一种国际公共物品所具有的消费非排他性程度越高，“免费乘车者”就会越多，此种物品的供应者就越是无法从这种物品的供应中获取收益，因此就没有人愿意提供这种物品，由此由市场力量供应

国际公共物品就不可避免地会造成诸多国际公共物品缺乏供应和供应不足，一种国际公共物品消费的非排他性程度越高，其供应就越不足。(2)会造成国际公共物品的利用效率低下。公共物品在消费上所具有的非竞争性的特点意味着已经形成的公共物品或者公共物品的生产能力如果处于闲置状态在经济上是不合理的，对国际社会而言，乃是社会福利的损失。(3)多种国际公共物品不适合由市场力量供应。如国际法律等并不适合由市场力量来供应，因为市场供应的原则就是利润原则，而公共物品的供应则要遵循公平原则。(4)许多国际公共物品市场力量没有能力提供。无论是国际公共安全、国际经济秩序、国际经济协调制度，还是国际公共基础设施等等，市场力量都没有能力满足充分供应的要求。

从第三种力量供应国际公共物品来看，其缺陷在于：(1)虽然第三种力量提供公共物品往往不是基于获取经济收益的目的，但是第三种力量自身存在着不稳定性，因此无法满足持续供应国际公共物品的要求；(2)第三种力量提供何种公共物品不是由公众的需求所决定的，而是由其自身的意愿所决定的，因此由其提供国际公共物品一方面不可避免地会出现结构性矛盾，另一方面会导致公共物品供应的不确定性；(3)第三种力量供应公共物品的能力总是有限的，因为它不是公共权力机构，不能使用强制力，所以它能提供多少国际公共物品要受到其能力的限制，实际上任何第三种力量都没有能力提供足够的国际公共物品；(4)多种国际公共物品不适合由第三种力量供应。国际法律等等并不适合由第三种力量供应。

国际公共物品供应不足以及已经形成的国际公共物品的利用不足、国际公共物品供应区域分布的极端不平衡都说明要保证国际公共物品的充分供应和利用，要使国际公共物品的供应在区域分布上尽可能平衡一些，是不可能靠非政府力量实现的。这就说明要保证国际公共物品的充分供应和利用，要使国际公共物品的供应在区域分布上尽可能平衡一些不得不依靠政府的力量。国际公共物品供应中存在的种种问题说明政府没有充分发挥其应该发挥的作用。

三、政府供应国际公共物品的责任分配与协调

虽然政府应该承担供应国际公共物品的责任，但是国际公共物品的政府供应与国内公共物品的政府供应却存在根本性的差别。在国内公共物品供应中，政府能够运用公共权力，做出公共物品的供应决策，提供的公共物品由国民消费，但是，虽然存在着国际公共物品，世界各国都需要这种公共物品，都是这种公共物品的受益人，可是并不存在统领世界各国的国际政府，甚至连真正意义上的国际政府都不

存在。在国内,政府是公共利益的代表,在国际上,每个国家的政府都不过是本国国民利益的代表,其所要谋求的不是国际公共利益的最大化,而是本国国民利益的最大化,简而言之,在国际上,各国政府是典型的“经济人”。国际公共物品在消费上所具有的非排他性的特性会不可避免地带来这样的问题,即在国际公共物品的供应中,每个国家都不愿意承担责任,都会有“搭便车”的行为倾向。这种行为倾向是理性的,是符合国民利益的。一个国家的政府如果积极地提供国际公共物品实际上意味着是以降低本国国民福利为代价向其他国家的国民提供产品或者服务,是一种福利的向外转移,这种行为损害的是国民利益。由此就带来了一个问题,如何才能使各国政府承担其所应该承担的供应国际公共物品的责任。

基于各国政府的“经济人”角色和“搭便车”的行为倾向,要保障国际公共物品的供应就必须采取强制性的制度安排,迫使各国政府分担供应国际公共物品的责任,同时基于国际公共物品在消费上所具有的非排他性的特性,各国政府也应该分担供应国际公共物品的责任。由于不存在国际政府,因此要形成这样的制度安排,就需要各国政府达成供应国际公共物品的协议,通过各国政府间的协议明确各国政府的责任,即通过协议将国际公共物品供应责任分配给各国政府。由于国际公共物品包括的种类很多,因此协议规定各国政府承担责任的方式可以不同,例如有的完全采取各国政府交纳费用的方式分担责任,有的采取部分缴费,部分提供设施或者服务的方式,有的采取提供人力或者物资的方式,有的采取分担建设任务的方式,有的采取分担设施或者服务的方式。至于具体采取何种方式,由公共物品的种类等等因素来决定。

依靠各国政府间的国际协议来决定各国政府的供应责任自然意味着如果政府间达不成协议,或者虽然政府间达成了协议,但由于不存在国际政府,缺乏外部强制力,若协议国不执行协议,那么就会出现所需要的国际公共物品缺乏供应或者供应不足的现象。逻辑结论和现实情况都是如此。诸多国际公共物品缺乏供应、很多国际公共物品供应不足要么是因为政府间没有达成供应协议,要么是因为协议国并没有履行协议约定的义务。因此,在国际公共物品供应中,各国政府间的协调是至关重要的。这种协调既包括责任分配中的协调,也包括协议执行过程中的协调。协调的具体方式很多,但总的原则一是各国承担的责任要与其获取的收益相对称,二是分配给各国的责任要与其责任承担能力相对称,三是要根据各国承担能力、获取收益的数量的变化而调整各国的责任,四是建立必要的约束机制。

四、国际公共物品供应的决策制度

国际公共物品的供应决策应该采取何种制度,

这是一个需要进行规范和实证分析的问题。可供选择的决策制度包括全体一致同意制度、过半数同意制度、特定多数同意制度、代理决策制度。

(一) 全体一致同意制度

全体一致同意制度是指一项国际公共物品的供应决策须经所有拥有决策权的国家的政府同意方为通过的决策制度。简单地说,这种决策制度就是一票否决制。任何一项公共物品的供应决策方案只要有一个政府否决,方案就通不过。全体一致同意制度既可以运用于采取投票形式的决策方式,也可以运用于采取协商方式的决策方式,是采取投票方式,还是采取协商方式,都无关紧要。全体一致同意制度既可以运用于国际纯公共物品的供应决策中,也可以运用于国际准公共物品的供应决策中,可以运用于区域性国际公共物品的供应决策中,也可以运用于全球性国际公共物品的供应决策中。

这种决策制度的最大优点是能够充分考虑拥有决策权的各国的利益,在全体一致同意制度下被通过的方案会是符合所有拥有决策权的国家的利益的方案,会是所有拥有决策权的国家实现了其利益最大化的方案,从拥有决策权的国家来看,公共物品的供应能够达到最有效率的状态。

但是这种决策制度存在着多方面的缺陷:(1) 决策效率低。由于一项公共物品的供应决策方案必须经过所有拥有决策权的国家的政府的同意,在方案的制定、谋求各方对方案的正确理解、谋求各方利益的协调等等都需要耗费大量的时间和资源,即使不考虑寻租和设租,决策效率也会比其他决策制度低,结果就会造成许多公共物品缺乏供应或者供应不足。(2) 催生寻租。对于一项方案,赞成方和反对方都可能会进行寻租活动,赞成方为使方案获得通过或者尽早获得通过会进行寻租活动,努力争取那些持反对意见或者态度模糊、摇摆的政府的支持,反对方为使方案不被通过或者阻延方案的通过也会进行寻租活动,努力争取那些持赞成意见或者态度模糊、摇摆的政府的支持。可能的更为严重的后果是赞成方和反对方之间出现寻租竞争。寻租不仅导致资源在各国之间的重新分配,而且会造成国际福利的下降。(3) 催生设租。全体一致同意制度给设租提供了最大的空间,一些政府可能会将其否决权作为谋取额外利益的工具,通过行使否决权来威胁、敲诈别国政府,威胁、敲诈的对象可以是那些方案的赞成方,也可以是那些方案的反对者,无论对方案持赞成意见还是持反对意见还是态度摇摆,都可以利用其拥有的否决权进行设租,并且可能会出现设租竞争。设租不仅会降低决策效率,导致公共物品缺乏供应或者供应不足,而且会造成资源在各国之间的重新分配,造成国际福利的下降。

(二) 过半数同意制度

过半数同意制度(简单多数同意制度)是指一项

公共物品供应决策方案只需获得半数同意即视为通过的公共物品供应决策制度。在这种制度下,如果是一国一票,那么获得半数国家政府的同意即视为通过,如果不是一国一票,那么获得半数同意票也视为通过。

国际公共物品供应决策采取过半数同意制度有其优点,最大的优点就是决策效率高。由于一项公共物品供应决策方案只需要达到 50% 的同意票即视为通过,因此决策方案的制定、决策方案的通过程序都变得相当简单,决策效率因而会很高。

但是这种制度也存在着多方面的缺陷:(1) 方案实施成本高。由于国际公共物品供应涉及的不是国内的地方政府,而是主权国家的政府,因此一项方案即使获得通过,如果反对国拒绝执行,方案也难获实施。(2) 通过的方案福利效果可能很差。如果不是在一国一票的条件下通过的方案,福利效果会更差。方案所反映的完全可能只是少数国家的利益,这种利益的获取要以损害多个国家甚至大多数国家的利益为代价。(3) 同样存在着寻租和设租的可能性。少数国家的合谋会使其集团利益取代各国的公共利益。

(三) 特定多数同意制度

特定多数同意制度是指对于某项公共物品的供应方案赞成票所占比例超过 50% 以上的特定多数即视为通过的公共物品供应决策制度。特定多数可以是 2/3 多数,也可以是 3/4 多数,或者 50% 以上的其他特定多数。在特定多数同意制度下,如果是一国一票,那么获得特定多数国家政府的同意即视为通过,如果不是一国一票,那么获得特定多数同意票即视为通过。

在国际公共物品供应决策中,这是一种实际运用得比较多的制度。这种制度有其优点,也有其缺陷。相对于全体一致同意制度,采用特定多数同意制度,决策效率更高,寻租和设租的空间更小,相对而言,耗费于国际公共物品决策上的资源就比较少。但是同过半数同意制度相比,采用这种决策制度,实施成本更高,通过的方案也同样存在着得不到实施的可能性,同全体一致同意制度相比,达到的福利水平更低。特定多数同意制度也同样避免不了寻租和设租问题。

(四) 代理决策制度

代理决策制度是指拥有决策权的国家将公共物品供应决策权委托给某个机构,由其代表拥有决策权的国家进行决策,代理机构可以是各国政府组成的联盟或者联合组织的下属委托机构,也可以是各国政府都同意的某个非下属委托机构。

代理决策制度对决策效率、实施成本等等的的影响具有不确定性,即在代理决策制度下,可能具有很高的决策效率,很低的决策成本,很低的实施成本,也可能具有很低的决策效率,很高的决策成本和实

施成本。代理决策制度会产生哪种后果,取决于代理决策制度的特征。

总的来看,并不存在无缺陷的最优的国际公共物品的供应决策制度。每种供应决策制度都有其优点,也都各有其缺陷。选择何种制度并不如国内那样简单,在国内可以从效率出发,但在国际上采取何种制度往往是各国政府利益和实力博弈的结果,最终选择的制度并不能保证是最优的制度。制度选择本身就是一种利益选择,利益选择不只是反映在供应决策上,供应决策制度的选择本身就已经在进行利益选择,因为不同的供应决策制度反映各国利益偏好的能力是不一样的。国际公共物品供应决策制度的选择也是各国政府实力的反映,现实存在的制度一般都是强势国家政府单方面选择的结果或者由强势国家政府主导的结果,所以我们并不能期望国际公共物品供应决策制度能够反映各国或者相关国家的利益偏好。

应该说国际公共物品供应决策权按照人口比例分配即与人口比例相对称才是最公平的,这样做出的决策才可能使公共物品的供应决策达到有效率的状态,即使一国一票也不是最公平的制度。国际公共物品的供应决策制度的选择遵循的基本上是实力原则,而不是公平原则,这样的决策制度主要反映的是强者的利益,而不是真正的公共利益。

实际上如果真正遵循一国一票的原则,在现实中还算是最公平的了。不过这种一国一票的原则也较少能够得到实施。大多数国际公共物品的供应决策制度实际上依循的是股份制原则,是股份决定投票权,一个国家的“股份”越多,拥有的投票权越多,股份越少,拥有的投票权越少,这样无论是全体一致同意制度,还是过半数同意制度、特定多数同意制度,抑或代理决策制度,通过的方案都很难反映大多数国家(民众)的利益,而反映的只是“股东”的利益,个别国家的利益完全可能会以集体意志的形式表现出来。

五、国际公共物品政府供应方式的选择

国际公共物品的供应采取何种方式合适呢?供应方式的选择需要考虑公共物品公共性程度的高低、供应成本的高低等等因素,不过实际采用何种方式,则是各国政府博弈的结果。

(一) 免费供应与有偿供应的选择

国际公共物品既可以采取免费供应(无偿供应)的方式,也可以采取有偿供应的方式。免费供应是指各国政府组成联合组织共同缴费或者以其他方式承担供应成本来提供公共物品,然后无偿提供给各国消费者的供应方式。有偿供应是指各国政府组成联合组织共同缴费或者以其他方式承担供应成本来提供公共物品,然后有偿提供给各国消费者的供应方式。

国际公共物品应该采取何种供应方式,首先应

该取决于公共物品公共性的程度,公共性程度越高,越应该采取免费供应方式,由此应该免费供应的国际公共物品首先应该是国际纯公共物品。不过公共性程度高的国际公共物品是否会采取免费供应的方式却还要取决于国际社会的供应能力和主要供给者的利益取向。大部分国际纯公共物品并非采取免费供应的方式,因为国际社会还不具有这样的能力。在国际社会缺乏供应能力的条件下,特别是由于各国经济实力差距很大,各国承担的供应责任往往是不平衡的,这样选择哪些物品作为免费供应的物品就往往取决于主要责任者即主要供给者的决定,他们做出什么样的决定会主要考虑是否符合其利益,而不是由国际公共物品本身的性质来决定。虽然免费供应的国际公共物品的范围和规模正在不断扩大,特别是已经组成区域性的经济与政治集团的国家,国际公共物品的供应方式逐步趋近于国内公共物品的供应方式的选择原则,但是绝大部分国际公共物品采取的还是有偿供应的方式。

(二) 直接供应与间接供应的选择

国内公共物品存在着政府直接供应和间接供应的选择,国际公共物品也存在着直接供应和间接供应的选择。直接供应是指政府联盟或者国际联合组织或者依照协议由各国政府直接向消费者提供国际公共物品,政府的直接供应可以是免费供应,也可以是有偿供应。间接供应是指政府联盟或者国际联合组织或者依照协议由各国政府间接向消费者提供国际公共物品,间接供应的具体方式很多,可以是政府间接给予补贴的方式,也可以是政府授权投资和经营的方式以及其他方式支持相关机构提供国际公共物品。采取何种方式,首先要考虑的是公共物品的公共性程度的高低,一般而言,公共性程度越高,越应采用直接供应方式;其次要考虑的是公共物品的外部性的大小,外部性越大,越应采用直接供应方式;其三要考虑供应成本或者效率的高低,如果提供同样数量的公共物品,间接供应成本更低,自然应该采用间接供应的方式,否则就应该采用直接供应方式。由于公共物品的公共性程度、外部性大小、供应成本等等是变化的,所以在不同的条件下,合适的供应方式并不相同。而且许多国际公共物品的供应还可以将两种方式结合起来。

(三) 直接生产和委托生产的选择

直接生产是指政府联盟或者国际联合组织或者依照协议由各国政府直接投入经济资源生产国际公共物品。委托生产是指政府联盟或者国际联合组织或者依照协议由各国政府将国际公共物品的生产任务委托给某个机构,受托机构可以是某个国际性组织,也可以是某个政府组织,可以是某个营利性机构,也可以是某个非营利性机构,无论组织属性如何,都应该是按照规定的任务进行生产。采用何种方式,首先要考虑的是公共物品本身的性质,有的只

能采用直接生产,那就只能由政府联盟或者国际联合组织或者依照协议由各国政府直接进行生产,而不能采用间接生产方式;其次要考虑的是生产效率,如果公共物品的生产既可以采取直接生产的方式,也可以采取间接生产的方式,那就应该采用效率更高的生产方式。

六、国际公共物品的供应规模

国际公共物品供应与全球经济发展的需要相协调,既包括国际公共物品的供应数量即规模要与全球经济发展的需要相协调,也包括国际公共物品的供应结构要与全球经济发展的需要相协调。需要哪些国际公共物品,需要多少国际公共物品,是由经济国际化的发展水平和各国经济发展水平所决定的。没有经济国际化,不需要国际公共物品,经济国际化的发展水平越低,所需要的国际公共物品越少,经济国际化的发展水平越高,所需要的国际公共物品越多。同时国际公共物品的需求规模还与各国经济发展水平的高低密切相关,各国经济发展水平越低,对国际公共安全、国际产权保护、国际环境保护等等的要求越低,对国际公共物品的需求规模越小,各国经济发展水平越高,对国际公共安全、国际产权保护、国际环境保护等等的要求越高,对国际公共物品的需求规模越大。国际公共物品的供应规模首先取决于国际公共物品的需求,需求增长,供应规模就应该相应增长,因此,随着经济国际化发展水平和各国经济发展水平的不断提高,国际公共物品的供应规模应该不断扩大。国际公共物品的供应规模还要取决于国际社会的供应能力,国际公共物品的供应规模应该与国际社会的供应能力相适应。

从当前国际公共物品的供应规模来看,存在的突出问题就是国际公共物品的供应规模过小(供应不足)。国际公共物品的供应既不能满足全球经济发展的需要,也远远低于国际社会的供应能力。国际公共物品供应不足阻碍了全球经济的发展,降低了全球视角的社会福利。之所以存在国际公共物品供应不足的问题,主要原因在于:(1)各国都不愿意承担供应国际公共物品的责任,对国际公共物品供应采取消极的态度;(2)由于国际公共物品在消费上所具有的非排他性的特点,各国都有“搭便车”的行为倾向,都不愿意使用国内资源用于提供国际公共物品;(3)国际公共物品供应与国内私人物品生产和国内公共物品供应在资源分配中存在着竞争性关系,向国际公共物品供应提供的资源多了,用于国内私人物品生产和国内公共物品供应的资源就少了,由此就会损害现实的国民利益,各国政府是由国内公众决定的,受国内公众的约束,对政府而言,不向国际公共物品的供应提供资源或者最大限度减少资源投入显然是理性的行为选择;(4)国际公共物品的供应缺乏激励与约束机制,国际社会既没有能力对

为国际公共物品供应积极提供资源的国家以正面的激励,也没有能力对不向国际公共物品的供应提供资源的国家以惩罚,这就使得后者成了理性的行为选择,从而导致投入于国际公共物品供应的资源不足;(5)国际公共物品的供应决策基本上都不是民主决策,不是真正意义的集体决策,而是少数强势国家的集团决策,甚至只是个别霸权国家的专断决策,这就使得有限的投入于国际公共物品供应的资源用于提供符合它们的利益的“国际公共物品”,许多资源被白白浪费了,由此在造成国际公共物品供应结构不合理的同时,也造成了国际公共物品供应的进一步不足;(6)霸权国家和一些国家集团为追求自己的私利,采取各种办法破坏国际公共物品的供应(如强化军事霸权、发动战争、破坏国际法律等等),这不仅迫使各国要把更多的资源用于国内公共物品的生产,而且导致国际公共物品供应更为不足。

看来要在短期内使国际公共物品供应能够适应于全球经济发展的需要还不可能。国际公共物品供应不足的问题要得以解决,必须建立起国际范围内的国际公共物品供应的激励与约束机制,建立国际公共物品真正的民主决策和集体决策制度,改变现有的国际经济与政治格局。

七、国际公共物品的供应结构

国际公共物品供应不仅存在供应规模过小的问题,也存在供应结构不合理的问题。国际公共物品供应结构不合理主要表现在以下几个方面:(1)国际公共物品供应层次结构不合理。按照公共物品的供应顺序,应该按照公共物品公共性程度的高低决定供应顺序,决定资源的分配比例,但在现实中由于国际公共物品供应决策是由少数国家主导的,公共物品供应结构并不是决定于公共物品公共性程度的高低。(2)国际公共物品供应的地区结构严重不合理。经济发达国家无论是人口,还是土地面积,其在全球人口和土地面积中所占的比重都很低,但是国际公共物品的绝大部分却配置在这些国家。(3)国际公共物品再分配结构的不合理,主要表现是国际公共物品的再分配有利于经济发达国家。例如原始森林资源的保护,保护成本主要由发展中国家承担,而受益者却主要是经济发达国家;发展中国家投入于公共教育培养出来的高素质的人力资源向经济发达国家的流动实际上意味着发展中国家投入于公共物品的资源向经济发达国家的流动。

国际公共物品供应结构的不合理是由现实的国际经济与政治格局所决定的。一方面提供什么国际公共物品取决于各国政府的利益,而不是按照公共物品的公共性程度的高低决定选择顺序,在政府拥有决策权的条件下,支持能够给其带来现实利益的公共物品的提供显然更合理;另一方面国际公共物品供应决策权的分配是极不平等的,并不是民主决

策,经济发达国家支配着国际公共物品的供应决策,这些国家追求本国利益最大化的行为倾向势必使得大部分国际公共物品配置于这些国家或者配置于满足这些国家需要的国际公共物品方面,在许多情况下,个别霸权国家的利益和意志就支配了国际公共物品的生产结构,这既造成了国际公共物品供应层次结构处于无序状态,也造成了国际公共物品生产资源地区配置结构的不合理。经济发达国家所具有的先发优势、其在国际经济和政治中的强势地位使得国际公共物品的再配置总体上倾向于经济发达国家。改变国际公共物品供应结构不合理的状态根本上只能依靠改变现有的国际经济与政治格局,在现有的国际经济与政治格局发生根本改变之前,国际公共物品供应结构不合理的状态会长期存在,不过国际社会和发展中国家可以通过争取国际公共物品供应决策的民主化程度的提高增加发言权,尽可能降低国际公共物品供应结构不合理的程度。

八、国际公共物品的生产和供应效率

不仅国际公共物品的供应规模和供应结构需要我们关注,国际公共物品的生产和供应效率也需要我们关注。国际公共物品供应存在着供应规模过小、供应结构失衡的问题,也存在着生产和供应效率低下的问题。之所以需要关注国际公共物品的生产和供应效率,是因为国际公共物品的生产和供应效率的高低对于公众福利有着重要的影响,这种影响表现在:(1)国际公共物品生产与私人物品生产在资源分配中存在着竞争关系,在经济资源一定的条件下,国际公共物品供应效率越低,提供同样数量的国际公共物品所需要投入的经济资源就越多,能够投入于私人物品生产的资源相对就越少,所能生产的私人物品就越少,公众所能享受的私人物品的数量就会越少,福利水平就会越低;(2)国际公共物品供应与国内公共物品供应在资源分配中也存在着竞争关系,在经济资源一定的条件下,国际公共物品供应效率越低,提供同样数量的国际公共物品所需要投入的经济资源就越多,能够投入于各国国内公共物品生产的资源相对就越少,所能生产的国内公共物品就越少,各国公众所能享受的国内公共物品的数量就会越少,福利水平就会越低;(3)不同种类的国际公共物品生产在资源分配中也存在着竞争关系,在经济资源一定的条件下,国际公共物品供应效率越低,提供同样数量的国际公共物品所需要投入的经济资源就越多,能够投入于其他种类的国际公共物品生产的资源相对就越少,所能生产的其他种类的国际公共物品就越少,公众所能享受的国际公共物品的数量就会越少,福利水平就会越低;(4)国际公共物品的供应效率也会影响国际公共物品本身的供应量,能够投入于国际公共物品的资源一定,供应效率越低,能够提供出的公共物品的数量就越少,公

众所能享受的福利水平就越低。因此,提高国际公共物品的生产和供应效率能够增加私人物品、国内公共物品以及国际公共物品的供应量,从而能够提高公众的福利水平。

国际公共物品供应缺乏效率是由多方面的原因共同造成的:(1)国际公共物品供应并非有利可图的领域,因此不可能具有私人物品市场那样的外部的竞争压力,各国政府往往不愿意提供国际公共物品,更不愿意提高供应效率;(2)国际公共物品供应大多类似于俱乐部物品的供应方式,各国政府往往相互掣肘,因此造成大量的无谓的资源浪费;(3)由于没有国际政府,因此国际公共物品供应往往缺乏真正的能够最终承担责任的最终责任主体,由此导致既无法有效地监督分散的责任主体的责任履行情况,也无法对分散的责任主体给予奖励或者惩罚;(4)由于国际公共物品所具有的消费的非排他性、非竞争性的特点,积极提供国际公共物品和积极提高国际公共物品供应效率的政府并不能获得更多的利益,何况效率低下并不会有多大损失,由此造成各国政府缺乏积极提高国际公共物品供应效率的内在动力;(5)虽然国际公共物品的供应成本一般由各国政府分担,但是国际公共物品的实际生产者所面临的预算约束却是软弱的,并且即便没有达到预期的目标,生产者也往往不会遭受什么损失,因此就没有提高供应效率的外部压力;(6)国际公共物品供应效率的提高依赖于各国政府的合作和配合,如果不能建立起良好的合作和配合机制,效率的提高会面临根本的约束,由于各国存在着各自独立的利益,不合作、不配合者往往不会损及其利益,甚至能够得到额外的利益,这样就难以使各国政府积极合作和配合,要使国际公共物品的供应具有高效率也就很困难。

由以上各方面来看,要使国际公共物品的供应具有高效率并非易事。要使国际公共物品具有高效率需要各国政府平等相待,相互合作和配合,需要建立国际公共物品供应的激励机制,需要建立国际公共物品供应的责任机制,需要改革现有的国际公共物品供应机制,需要引进和利用各种能够促进国际公共物品供应效率提高的方法和制度。

九、国际公共物品供应的激励机制

国际公共物品的充分供应对全球经济发展是十分重要的,国际公共物品供应不足严重制约着全球经济的发展,严重损害了全球经济效率。国际公共物品供应不足反映在许多方面,诸如缺乏国际公共安全、缺乏全球性的公平交易与公平竞争的经济秩序、缺乏全球性的环境保护制度等等。国际公共物品供应远远满足不了国际社会对国际公共物品的需求,存在着巨大的供应缺口。

但同时国际公共物品的供应能力却远远没有得到利用。这主要表现在两个方面:(1)在全球范围内

分配于国际公共物品生产的经济资源过少。经济资源在公共物品生产和私人物品生产上的分配结构在全球范围极不合理,总的来说配置于私人物品生产上的资源过多,配置于公共物品生产上的资源过少,其结果是私人物品生产得过多,国际公共物品生产过少,表现在许多国家生产的私人物品严重过剩,私人物品生产能力严重闲置,但却不愿意将其转化为国际公共物品的生产能力。(2)经济发达国家配置于国际公共物品生产的经济资源过少。许多国家,主要是经济发达国家能够分配于国际公共物品生产的资源同其实际分配于国际公共物品生产的资源存在着巨大的差距,它们生产的许多国内公共物品远远超过其国内需要,不仅超过了国内需要,而且导致其他国家不得不增加投入于国内公共物品的资源数量,从而进一步减少了本来可以投入于国际公共物品的资源数量。例如一些国家所建立的庞大的国防系统,不仅远远超过抵御外侵的需要,而且对其他国家的国防安全构成了巨大的威胁,迫使其他国家不得不把更多的资源投入于国防。

无论是私人物品,还是公共物品,都是经济资源利用的结果。配置于私人物品的经济资源越多,私人物品生产能力就越大,私人物品生产就越多;配置于公共物品的经济资源越多,公共物品生产能力就越大,公共物品生产就越多。因此要增加国际公共物品的生产就必须使更多的经济资源配置于国际公共物品的生产上。为此需要做的事情包括:(1)改变经济资源在私人物品生产和在公共物品生产上的分配比例,使更多的经济资源配置于公共物品的生产上;(2)改变经济发达国家投入于国内公共物品生产和投入于国际公共物品生产上的资源分配比例,使更多的经济资源从国内公共物品部门流向国际公共物品的生产领域。要实现经济资源配置结构的这种转变,就必须建立新的激励机制。

由于国际公共物品在消费上所具有的非排他性的特点以及各国政府的“经济人”角色决定了建立国际公共物品的激励机制并非易事。要建立这样的机制,首先需要各国政府充分认识到在经济全球化条件下各国经济和社会发展的相互依存和相互制约关系,充分认识到国际公共物品供应对各国经济发展的重要性,充分认识到各国在经济全球化条件下不断增长的共同利益;其次需要树立各国政府共同提供国际公共物品的责任意识。基于国际公共物品在消费上所具有的非排他性以及各国政府的“经济人”角色,国际公共物品供应的激励机制应该包括两个方面,即正面的激励机制和负面的激励机制。正面的激励就是对于积极提供国际公共物品的国家给予鼓励,负面的激励就是对于不愿意承担责任或者破坏国际公共物品供应的国家给予惩罚。为此就至少需要多个国家达成共识、建立一套制度,通过国家联盟或者组织实施正面激励和负面激励。各国政府可

以先从具有最大共同利益的领域着手,然后逐渐延伸至其他领域,逐步扩大建立国际公共物品激励机制的领域。

十、国内公共物品供应与国际公共物品供应的冲突与国际协调

(一) 国内公共物品供应与国际公共物品供应的相互配合

不同层次的公共物品并不是能够截然分开的,某些较低层次的公共物品同时也是较高层次的公共物品,经济主体提供较低层次的公共物品也同时是在提供较高层次的公共物品,增加较低层次的公共物品的供应也就同时是在增加较高层次的公共物品,反过来,通过较高层次的公共物品同时也能满足消费者对较低层次的公共物品的需求。国内公共物品的供应与国际公共物品的供应也具有这种关系。在一定的条件下,政府提供国内公共物品也会同时增加国际公共物品的供应。例如政府建设公共基础设施虽然直接目标是增加国内基础设施供应,但是这些基础设施也同样可以为其他国家的消费者提供服务,一旦组成区域经济联合组织,就可直接成为这个联合组织的公共物品,再如森林资源、水资源的保护虽然直接目标是国内生态环境的保护,但其正的外部经济效应也使其实际上提供了国际公共物品。反过来,跨国基础设施建设、国际环境保护等国际公共物品的提供自然也是增加了相关国家消费者能够享受的公共物品的数量。对于许多公共物品来说,如果一国政府提供国内公共物品并不损及其他国家利益,那是有利于增加国际公共物品的,许多国家公共物品的提供需要各国有良好的国内公共物品的供应能力,例如国际法律的执行、解决跨国犯罪问题都需要各国有完整的有效的司法制度和体系。

(二) 国内公共物品供应与国际公共物品供应的竞争性关系

虽然国内公共物品供应的增加往往也意味着增加了国际公共物品,两者存在着相互配合的关系,但是国内公共物品的供应与国际公共物品的供应也是存在着竞争性关系的。因为无论是提供国内公共物品,还是提供国际公共物品,都需要投入经济资源,投入的资源越多,提供的公共物品的数量就会越多。在能够投入公共物品生产的经济资源一定的条件下,一个国家投入于国内公共物品生产的资源越多,能够投入于国际公共物品生产的经济资源就越少,投入于国际公共物品生产的经济资源越多,投入于国内公共物品的经济资源就越少。因此,对于各国而言,就面临着是将更多的资源投入于国内公共物品的生产,还是将更多的资源投入于国际公共物品的生产的选择问题。如果一国政府倾向于承担更多的国际责任,那它会倾向于将更多的资源投入于国际公共物品的生产。不过即便一国政府有这样的倾

向,能不能实际将更多的资源投入于国际公共物品的生产是具有不确定性的,因为政府决策面临着国内公众的约束,如果国内公众也具有与政府同样的倾向,那么政府就能够将更多的资源投入于国际公共物品的生产。一般而言,公众更关心的是自身的利益,因此更愿意政府将更多的资源投入于国内公共物品的生产,同时由于国际公共物品所具有的消费的非排他性也使得各国公众更愿意选择本国政府尽可能少承担国际公共物品的供应责任。当然,由于政府都应该是代表本国利益的政府,都是由本国公众选定的或者受本国公众的约束,因此各国政府一般并不会倾向于承担更多的国际责任,并不会愿意将更多的经济资源投入于国际公共物品的生产,而是将其能够支配的经济资源用于生产国内公共物品,即使国内公共物品过剩。

(三) 国内公共物品供应与国际公共物品供应的冲突

国内公共物品供应与国际公共物品供应不仅存在着竞争性关系,而且国内公共物品的供应与国际公共物品的供应在许多领域是存在冲突的。例如国防,各国追求自身国防安全的最大化会与国际公共安全的最大化发生冲突。国际公共安全是国际公共物品,所有的国家放弃武装或者维持军事力量的平衡,最有利于国际公共安全。但是从任何一个国家的角度来看,都会认为获得超过其他国家的国防力量,才能为本国提供最大限度的国防安全。每个国家都这样做,就会促使所有的国家将大量的资源用于国防。其结果不仅不能获得更安全的国际环境,而是会导致国际安全环境的不断恶化,而且迫使各国将更多的资源投入于国防,从而降低世界福利水平。虽然从各个国家的角度来看,追求自身国防安全的最大化是理性的行为选择,但从国际的角度看,却会造成资源的巨大浪费。再如国际环境保护,各国最大限度地约束其非环保的生产与消费行为、输出环保技术有利于国际环境保护,但是在缺乏有效的国际约束机制的条件下,这种行为却不是理性的行为,为了本国环境保护,采取向别国输出垃圾、限制环保技术的输出等等的政策乃是理性的行为选择,因为这会提高本国环保水平、提高或者维持本国的技术与经济竞争力,但这样做却会导致全球环境的恶化。这就意味着需要建立国际协调机制使国内公共物品的供应与国际公共物品的供应相协调,使国内公共物品的供应不至于损害国际公共物品的供应。

十一、阻碍国际公共物品供应的因素

使国际公共物品的供应规模及结构与全球经济发展的需要相协调最符合国际公共利益。前已述及国际公共物品的供应不仅供应规模过小,而且供应结构不合理,制约着全球经济的发展,并不能最大限度地增进国际公共利益的需要,因此一方面需

要增加国际公共物品的供应量,另一方面需要调整国际公共物品的供应结构。不过有许多因素阻碍着国际公共物品供应量的增长和国际公共物品供应结构的调整,而且破坏着国际公共物品的供应。具体表现在许多方面,例如:(1)为了本国的安全利益,许多国家不断扩大本国军事力量,特别是霸权国家极力扩大其军事支出,导致国际安全环境的不断恶化,这不仅导致全球福利的下降,而且导致各国不得不把更多的资源用于军事支出;(2)为了本国生产工人的利益,政府采取各种形式的保护主义政策,破坏国际间公平竞争的经济秩序;(3)为了维护本国企业的利益,政府采取各种形式的干预政策,破坏国际间公平交易和公平竞争的经济秩序;(4)以维护本国消费者利益为借口,政府对商品进口采取各种形式的限制政策,破坏国际间公平交易和公平竞争的经济秩序;(5)为了本国特殊利益集团(政治集团、意识形态集团等)的利益,对正常的国际经济交易采取各种形式的干预政策,破坏正常的国际经济秩序;(6)为了本国生产者和消费者的利益,拒绝实行有利于国际环境保护的政策;(7)为了本国利益采用暴力等手段对稀缺资源实行垄断,对国际正常运输活动进行干涉,破坏市场和运输秩序;(8)拒不执行正当的国际组织的正当的协议,以国内法对抗国际社会认可的国际法或者公然违背国际法,破坏已经建立的正当的国际法律制度。

之所以出现这种现象,根源在于各国政府将本国利益置于国际公共利益之上,各国政府遵循本国国民利益至上的原则。各国政府遵循国民利益至上的原则导致这些问题的出现是在于各国国民利益与国际公共利益之间存在着矛盾,而国际社会又缺乏能够有效地协调各国国民利益和国际公共利益的机制。对各国而言,国民利益才是现实的利益,虽然在许多领域国际公共利益的实现有利于增进本国国民利益,但无论是从国内政治,还是从国内公众的要求出发,都不值得通过实现国际公共利益而追求国民利益。由此来看,阻碍国际公共物品供应的因素在短期及至在未来很长的时期内都不可能得到根本解决。

十二、区域性的国家联盟 国际公共物品的供应

经济全球化的发展需要越来越多的国际公共物品,由于全球范围内国际公共物品供应保障的困难,由相邻国家组成的区域经济集团以及由不相邻的国家组成的经济合作组织逐步产生和发展起来。这些组织的一个主要功能就是向联盟成员提供公共物品,虽然已经建立的联盟的发展水平、实际发挥的作用差别很大,不过总的来看,其在向联盟成员提供公共物品方面发挥了积极的作用,有些组织(如欧盟)非常成功。

为什么区域性的国家联盟能够更有效地提供公共物品呢?一是因为参加联盟的国家对于相互间的

共同利益有共同的认识,这提供了各国政府相互合作的良好基础;二是因为参加联盟的国家对于加入联盟和不加入联盟的利益已经做了比较,因此愿意加入者自然认为加入联盟分担供应国际公共物品的责任更值得选择;三是联盟对于联盟成员具有约束机制,使得公共物品供应具有基本的制度保障。以建立区域性的国家联盟提供国际公共物品将会是未来相当长时期内各国政府的优先选择,通过这种途径供应国际公共物品将会是国际公共物品供应制度发展中的一个重要阶段。

不过通过区域性的国家联盟提供国际公共物品存在着多方面的缺陷:(1)联盟所提供的公共物品只限于联盟成员,是排他的,非联盟成员不能获得联盟提供的公共物品;(2)全球性的国际公共物品不可能通过这种途径来供应,而经济全球化越来越需要更多的全球性国际公共物品的供应;(3)不同的联盟的成员的经济发展水平等等存在差别,因此不同联盟提供公共物品的能力是存在差别的,国际公共物品区域结构不合理的问题会依然存在;(4)不同的联盟有不同的利益,一个联盟的公共物品供应可能会与别的联盟、与全球国际公共物品的供应相协调,但也完全可能出现冲突,一个联盟公共物品的供应完全可能会损害别的联盟、别的国家的利益或者损害全球国际公共利益(例如一个联盟建立过强的军事力量,就会威胁别的国家联盟、非联盟成员国家的安全和全球安全);(5)联盟存在着不稳定性,联盟提供公共物品的能力依存于联盟的稳定性,联盟不稳定性的存在意味着联盟提供公共物品的能力具有不确定性;(6)不同联盟内部的组织性程度、联盟内部的协调程度等等存在着很大的差别,不同联盟提供公共物品的范围、规模等等会存在很大的差别,国际公共物品供应规模和结构与全球经济发展的需要就会出现不协调。

因此寻求在区域性的国家联盟供应国际公共物品的制度的发展的基础上建立全球性的公共物品供应制度是国际社会未来的重要任务。

参考文献:

1. 曾国安:《政府经济学》,武汉,湖北人民出版社,2002。
2. 王中美:《竞争规则的国际协调》,北京,人民出版社,2005。
3. 李其庆 主编、刘元琪 副主编:《全球化与新自由主义》,桂林,广西师范大学出版社,2003。
4. [英]拉本德拉·贾:《现代公共经济学》,中文版,北京,中国青年出版社,2004。
5. [美]威廉姆·A·尼斯坎南:《官僚制与公共经济学》,中文版,北京,中国青年出版社,2004。
6. 鲁照旺:《政府经济学》,郑州,河南人民出版社,2002。
7. [日]植草益:《公共规制经济学》,日文版,东京,NTT出版有限公司,2000。

(作者单位:武汉大学经济学系 武汉 430072
武汉大学社会保障研究中心 武汉 430072)
(责任编辑:Q)