

公共物品供给的全球向度

武力超 陈熙龙

(南开大学经济学院,天津 300071;中共天津市河北区委员会,天津 300143)

[摘 要] 全球性公共物品的存在与发展是与全球化进程同步的,并且伴随着全球化的发展越发显现出其重要性。在全球化的进程中,全球性公共物品需求呈快速增长趋势,而其供给却相对不足,造成了供需不平衡。由于公共物品的特性,市场供给往往失灵,所以政府应该成为全球性公共物品供给的主体。各国政府应紧密合作,为维护全球性公共物品的供需平衡承担各自责任。

[关键词] 公共物品;机构;政府失灵;政治经济学

[中图分类号] F259.1

[文献标识码] A

[文章编号] 1000-971X(2011)04-0023-06

一、引言

(一)公共物品

公共物品是一个经济学概念,指供给具有不可分性、消费具有非竞争性的物品。供给的可分性指产品可以被分割成许多可以买卖的单位,而公共物品是不可分割的,如国防、治安等,每个国民都会享受到同样的服务。消费的竞争性是指物品只能由相应占有人消费。任何人消费公共物品都不能排除他人消费,或从技术上排除其他人消费的成本相当高,也就是说,公共物品的消费具有非竞争性。

从现代国家系统开始运行以来,有关公共物品的供给已经成为国家政策的中心领域。国家在所有国际政策相关领域设立了各种规则系统,以保证诸如和平与安全、经济和社会发展、环境保护、财务稳定以及人道主义援助等公共物品供给的有效性。

20 世纪 90 年代以来,以信息技术为中心的科技革命迅猛发展,尤其是网络、通信技术的发展,突破了国界的限制,缩小了各国和各地的距离,使世界经济越来越融为一体。关于公共物品的研究也随之拓展到了全球层面。但经济全球化是一把“双刃剑”,既有它有利的一面,也会产生诸多不利影响。

(二)经济全球化与公共物品

经济全球化推动了全球生产力的大发展,加速

了世界经济增长,为少数发展中国家追赶发达国家提供了一个难得的历史机遇。全球公共物品的存在与发展是与全球化进程同步的,并且伴随着全球化的发展越发显现出它的重要性。全球公共物品事实上已经成为全球化本身不可分割的组成部分,但是随着经济的开放程度越来越高,对全球公共物品供给提出的要求也越来越高。随着全球化的影响程度的加深,人们渴望在享受全球化带来的好处的同时尽量避免遭受它的负面效应的影响,而解决和管理这些问题的机构和机制都远远还没有建立起来,从而使许多原本简单的问题变得越来越复杂,解决的成本也越来越高。这实际上反映了全球化的发展从客观上要求更多的全球公共物品。

21 世纪全球化背景下,人员、物品和服务的流动比以往更快更远。这些在速度和广度上的改变,以及通过流动在人员之间建立起的联系,在产生了巨大利润的同时,也造成了潜在的危險。由于新技术和经济自由化,经济、政治、文化、身体健康和安全等几乎人类生活的各方面都受到了全球化的影响。

(三)“反全球化”与公共物品

经济自由化也加剧了国际竞争,增加了国际投机、国际风险等,并对国家主权和发展中国家的民族工业造成了严重冲击。而更为严重的是,在经济全

[作者简介]武力超(1985-),女,山西太原人,南开大学经济学院博士研究生。主要研究方向:国际经济理论与政策。

球化过程中,由于实力的差别,发达国家和跨国公司 will 将收益最多,而发展中国家收益很少。因此,发展中国家与发达国家的差距将进一步拉大,尤其是最不发达国家将被排除在经济全球化之外,越来越被“边缘化”,甚至成为发达国家和跨国公司的“新技术殖民地”。

“反全球化”(anti-globalization)运动正是基于以上原因而兴起。准确地说,它是反对自由市场的全球化。因为市场是全球性的,它的失灵和外部性(特别是负外部性)反过来也被认为是全球性的。因此,如果在全球范围内追求公共物品的合理供给,“反全球化”运动是不可忽视的。

二、政府失灵、市场失灵和公共物品供给

(一)市场失灵

不同的公共物品在特点上会不一样(Sandler 2002, Barrett 2002)。一个例子可以叫做“全力以赴”,即由一个单一代理者付出大量的努力,而其他公共物品供应各方都无关紧要,例如,研究治疗疾病的特效药或疫苗。另一个例子是“最薄弱环节”,即对公共物品供给贡献最小的反而在整个全球供应中是决定性的,如传染病疫情的消除。还有一个例子是“求和”公共物品,最重要的是所有参与者的综合贡献,如温室气体总排放量。这些例子都是市场机制所无法解决的,都可以称为市场失灵。

市场失灵是指市场无法有效率地分配商品和劳务的情况。看不见的手可以通过供给和需求分配私人商品。然而由于公共物品的外部性,市场机制往往不能给出社会预期的结果。外部性是指经济主体(包括厂商或个人)的经济活动对他人和社会造成的非市场化的影响。无论是正面还是负面的影响,都可以称为外部性。环境污染是负外部性的一个典型例子。良好的环境作为公共物品常常由于个体追求自身利益而遭到破坏。由于环境退化或过度使用供给有限的公共资源,造成了大量的社会成本,包括政府治理污染的花费,自然资源的减少,以及污染物对人类健康造成的危害。外部影响也有积极的一面,即正外部性,典型的例子是知识创造。个人或公司投资于知识并收益,但是他们却无法获得因新知识传播而带来的全部收益。其他的知识使用者也可以通过知识的传播和应用而获益。

生产公共物品与市场机制的作用是矛盾的,市场上的生产者不愿主动生产公共物品,所以产生市场失灵。由于搭便车的缘故,商品的分配也成为难题,促成商品生产的个人一般只能和其他人共同参与公共物品分配,而不能单独享有,知识创造就是典型的例子。在这种情况下,某种协调行动是必要的,有效的协调机制需要机构辅助的。所以,机构作为市场经济的社会和法律基础是最基本的公共物品。法律和秩序、财产权利体系、被广泛接受的业务规则和稳定的货币体系,这些对于市场经济是最基本的。机构对于调解经济、政治进程和塑造国家的性能和市场起着至关重要的作用(North, 1990)。

(二)政府失灵和全球责任

在市场经济条件下,由于资本追求利润最大化的本质特征,基本不可能完全通过市场运作的方式来为社会提供公共物品。所以,公共物品生产就需要政府承担。从广义上讲,政府是对所有依法行使国家权力机关的统称,包括立法机关、行政机关、司法机关等。从本质上来说,政府也是一种社会组织。与国家不同,“政府是人和制度的组合体,它依赖并隶属于国家,是国家表示意志、发布命令、处理事务的机关,它的一系列职能都是国家职能的具体化。”

政府对于人们实现公众利益和获得公共服务是必要的。为了使政府更好地履行自己的职责,公众赋予了政府一定的公共职能和公共权力。政府职能在代表及维护公共利益、公共意志和公共权力等方面具有广泛性、强制性,是国家机器的集中体现。正是由于有代表公共利益的性质,决定了政府最基本职能就是公共职能,基本任务是努力满足公众的公共需要,为他们提供所需的公共物品和公共服务。

总体而言,政府职能是政府依法对国家社会生活各领域进行管理和提供服务所具有的职责与作用。但由于各国国情不同,政府在管理社会事务,特别是在经济建设中所发挥的作用也不尽相同。随着全球经济一体化步伐的加快,人们对政府职能的理解和定位逐步趋向一致。由于政府是为了实现公众利益和提供公共服务而存在的,所以政府的根本任务就是为公众提供优质的公共物品,例如使公民享有充分的民主和自由;提供优美便利的生活环境、良好的社会秩序和完善的社会保障体系;建立快速应急机制,

确保公共安全;捍卫国家主权和领土完整;促使社会经济快速稳定发展和支持、繁荣文化事业等。经济的全球化要求政府职能不断改进,以便更好地提供公共物品。这些职能包括:加强和改善宏观调控;促进经济和社会的发展;创造良好的社会环境;完善立法,加强法制建设;创建规范、公平的市场竞争环境和秩序等。以上政府职能本质上就是参与经济全球化所必须提供的公共物品。

全球化的世界是基于各个国家的。建立法治和可靠的统治格局、义务权利和合作规则是至关重要的。这不仅可以让各个国家在国际中充分地发展经济,同时也可以建立良好的国际秩序。尽管存在许多不确定性,全球化正在逐步产生统一的规则,并成为外部改革的主要推动力。对于国家失灵,主权并不是一个可行的解决方法,单方面的努力和军事势力都无法改变一种制度,多边合作往往是解决途径。

三、全球公共物品供给中机构的角色

在全球层面,由于集体行动的问题,公共物品的供给面临着巨大困难。除世界贸易组织之外(包括争端解决机制),其他国际机构包括联合国安理会等也只是有选择地应用现有的规则来提供全球公共物品。在国家层面,公共物品的提供完全取决于国家。而当国家行为者和多方机构出现失败的结果时,非国家行为者将在国家层面和全球层面的公共物品提供上发挥越来越重要的作用。

非国家行为者可以分为盈利的和非盈利的组织。盈利行为者,即常说的市场主体,一般只会在私人物品的需求和供给领域发挥作用。只有在建立了特别奖励制度时,他们才会在公共物品的提供中发挥作用,例如跨国公司(TNCs);民间社会组织,即非政府组织(NGOs),可以作为人道主义援助领域的服务组织,或者作为倡导组织,为保护人权、社会准则和环境保护等发挥作用。它们只是机械地提供公共物品。

随着 20 世纪 90 年代全球化水平的提高,关于全球公共物品的提供的跨国关系的重要性也增强。跨国公司和非政府组织都受到全球化进程的正外部性和负外部性影响。

(一)跨国公司与全球公共物品供给

跨国公司为组织跨国生产、销售而形成的全球

网络和产品有可能成为全球公共物品的推动者甚至提供者。促使跨国公司在全球公共物品提供中发挥作用的原因主要是跨国公司追求利润最大化,促使资源在全球范围内寻求最优配置。这种追求导致了生产过程、生产要素以及信息资源等跨越国界,在全球范围内进行最有效的配置,致使世界各国经济发生了紧密联系。这就要求在全球范围内制定行为规则,而跨国公司的跨国生产特性要求它应尽力影响规则的制订。跨国公司广泛的国际化生产直接影响着全球政治的形成。生产和贸易的全球化最直观和制度化的形式是大型跨国公司的跨国商业活动。跨国公司逐渐成为全球化形象的代表,它的活动也是经济全球化的核心。无论跨国公司是跨国并购还是设立子公司都会对东道国的经济、就业产生影响,进而对东道国的政治、文化领域产生强烈影响。

跨国公司能够增加直接境外投资、建立长期企业内部供应链。只有在高效率市场、国际通讯、交通网络及贸易和投资协议都成为公益服务的条件下,这种增强才具有存在的可能性。在治理薄弱的情况下,跨国公司可以直接和间接地促进公共利益的和平与安全:通过支付税金,保障和创造就业岗位,并和东道国的知识、能力一起成长,跨国公司培养和提高人们的购买力,从而确保其在公平的经济环境中发挥作用、积累人力资本并促进社会凝聚力,并且增加预算或使预算保持平衡。由于暴力冲突,环境恶化,腐败和法制条例的缺乏等原因,跨国公司也会失去一些投资。

(二)非政府组织与全球公共物品的供给

政府提供公共物品缺乏竞争机制、衡量绩效的标准,因此没有降低成本、提高效率的动力,引起巨大的浪费。非政府组织可以在文化属性和社会公益属性的公共物品方面发挥作用,引入竞争机制,提高公共物品供给效率。但是,非政府组织缺乏资金,通常不提供实物形态的公共物品,而是主要提供公共服务。

非政府组织最显著的是关注对于环境和人权的侵害。这些组织开始意识到增加关注环境破坏、酷刑和战争犯罪的运动,并且能吸引更加广泛的群众。因此,很多人开始从事非政府组织。在 20 世纪 80 年代和 90 年代(Breitmeier and Rittberger, 2000)非

政府组织的数量产生了爆炸性的增长。作为对他们国家层面和全球层面服务和宣传作用提高的回应,他们开始组织起来建立国际化的非政府组织网络,发起成立非政府组织综合体运动。非政府组织一直在为公共物品的提供努力争取足够的经费,最开始是在国家争取,现在越来越多的在全球争取(Keck and Sikkink,1998)。

非政府组织提供公共物品的成本通常要低于政府部门。这主要是因为非政府组织可以对所提供的服务收取相应费用,还可以通过各种渠道吸引社会捐赠。此外,非政府组织与政府的行政体系相比,运行效率较高。非政府组织通常以市场为导向,凭借其较强的针对性、灵活的运作方式、较低的运营成本,在某些领域比政府更有效率地提供公共物品。

四、公平贸易与全球公共物品的供给

公平贸易的规则促进了全球公共物品的供给,例如信贷。经济学家肯尼斯·阿罗(Kenneth Arrow)提出当国家不能提供重要的或急需的公共物品时,当地社区将会补偿国家不能提供的物品。为了对国家发展轨道和国家间财富差距有一个更好理解,确定其发生的条件是很重要的。

源于公平贸易的补助款可以投入于国家不能有效提供的地方性公共物品。尽管公平贸易的生产者可以利用它们个人所赚取的补助款来资助当地公共物品,但是对它们来说仍然有可能建立仅供合作成员分享的“俱乐部物品”(Buchanan, 1965; Cornes and Sandler, 1996)。

尽管有些公平贸易生产者组织确实以仅让其成员受益的方式分配它们的补助款,但是大多数生产者都把它们的一部分或全部补助款用于能使更多人受益的项目上。“俱乐部”的成员情愿忍受过度拥挤,这是由于他们自愿接受超过其俱乐部最优容量的新成员造成的,因为他们不愿排斥他们认识的人(Crossen et al., 2004),并且当他们认为自己与他们互动的伙伴相似时,那些决策者极有可能在公共物品困境中合作(Parks et al., 2001)。在农村地区,不管他们是否是公平贸易组织的成员,人们很可能互相认识并且拥有相似的环境。

当人们认为商品的分配是公平时,更有可能捐助公共物品(Van Dijk and Wilke, 1995; Wit et al.,

1992)。参与者将“公平”定义为一件商品要么被平等地分配,或者基于他们的需求,而不管其支付的能力(Beil et al., 1997; Eek et al., 1998; Eek and Biel, 2003)。因此,当有另一种方案能够服务合作社或更大的社区时,公平贸易生产者的民主组织的成员便不会将它们的资源用在俱乐部物品上。

对公共物品的捐助将更可能从那些感觉到自己对他人存有责任的人中获取,因为他们受到公共监督并且想要维持一个好的声誉(Gächter and Fehr, 1999; Milinski et al., 2002)。基于这些观点,戴维(2003)的实验引导他将感觉得到尊重确定为产生这种意图的非经济动机,例如拥有好的名誉、较好的人际关系以及归属于这个组织的感受。类似地,在公平贸易合作社里工作的参与者把源于公平价格销售的具有社会责任的物品的授权,不仅与经济奖励联系起来,而且也把由这些交易所赋予的尊严联系起来(Goodman, 2004)。

公平贸易生产者组织更可能将一些或全部的补助款花费在当地或区域公共物品上。但是它们如何分配它们的社会补助款可能会根据国家环境诸如一国的水平及获得的国际发展援助水平的不同而不同,因为这些因素影响感觉到的以及实际的对公共物品的私人捐助的需要。公共物品花费也可以反映出某个特定生产组织的特征。稍大一些的组织或那些通过公平贸易渠道销售它们物品最成功的组织可能会承担更多的公共物品,因为它们拥有更多的补助款来承担。历史相对较长一些的组织可能在它们的社区内获得更多的尊重,从它们的工作中取得更多的自我尊重。所有这些可能都会积极影响生产者对公共物品捐助的决定。另一方面,拥有许多合作者的第二层次组织的成员可能在达成一个关于需要何种类型的公共物品的决定上会更加困难,从而导致在俱乐部物品上花费更多。这样的组织通常拥有地理上相互间隔的合作社。在这种情况下,个体只能通过它们所属的合作社成员来表述它们的重心了,从而导致一个更为间接的民主过程。同样,在第二层次组织中的合作社可能根据它们的区域和社区中环境的不同将有不同的重点。例如,接近于主要城市运作的合作社与孤立的合作者相比可能不需要那么多的健康设施,而且某个区域的海拔,天气

以及土壤条件都将会影响合作社的质量。第二层次组织中相对不是很成功的成员相比于那些更为成功的合作社成员而言,不太可能拥有关于补助款如何花费的发言权。

五、公共物品供给的国际政治经济学分析

将经济学的公共物品概念拓展到国际政治经济学领域,就产生了全球性公共物品(GPG)。美国学者金德尔伯格首先将公共物品理论引入国际关系学,提出国际经济体系的稳定运转需要某个国家来承担“公共成本”。稳定的国际金融体制、开放的国际贸易体制、有效的国际援助体制、可靠的国际安全体制等,都属于全球性公共物品。

“全球公共物品”是指那些为世界各国共同享用的物品,可以是由国际组织和机构掌管并使用的基金、储备、股权、债务或期权等,也可以是粮食、石油等各种物质形态表现的国际援助,还可以是国际规则、全球协定和组织形态本身。全球公共物品最重要的特征,是其公用性、可靠性和持久性,是得到多数成员国的认可、接受、采用和推广,是有益于国际危机的缓和、国际和平的推动、国际贸易的发展和国际事业的壮大,总之有助于国际社会多数成员国乃至整个人类进步的基本福祉和需要。联合国给出了全球公共物品的完整定义:“全球公共物品是能够给所有国家、民族、当代人以及后代人都带来利益的物品。”

在国际政治经济中,许多围绕贸易、汇率、环境、和平等问题如果脱离国家间的合作都是不能解决的。依据事物的外部性,一个国家对这些问题做出的决定都会对其他国家产生外部影响。以自由贸易区为例,一些国家通过降低关税来建立自由贸易区。减少关税不仅增加了国家的福利并且也使出口到这些国家的国家获益。虽然这些政策的决定具有外部性特征,但政府做决策时仅依据它自己的情况,即本国自己的收益和成本。从社会福利的角度来看,这些外部性可能未达成最佳标准,因为社会的收益和成本和个体的收益和成本是不同的。国家可能选择一项政策,但对世界却不能实现帕累托最优,因此可能会以冲突的情况或者互相受害的关系结束。自上世纪60年代后期,学者们开始把这些国际问题作为提供全球公共物品的难题。

许多学者将国际合作描述为囚徒困境或者集体行动的问题,这一观点对公共物品的不足做出了解释。奥尔森和泽克豪泽分析了北大西洋公约组织并表明由北大西洋公约组织提供的防御服务是公共事物,但因为集体行动的问题成员国却不可能提供足够的数量。(奥尔森和泽克豪泽,1966)金德尔伯格把1929到1939的世界衰退归因于公共物品准备不足的问题。为了追求个体的国家利益,国家对世界公共利益的公开系统失去了兴趣。(金德尔伯格,1986b)金德尔伯格还明确了其他全球公共物品:和平、公海自由、明晰定义的产权、标准的重量和尺寸等等。(金德尔伯格,1986a)吉尔平阐明一种包括自由贸易秩序和币值稳定的国际秩序就是全球公共物品。(吉尔平,1983、1987、2001)最后,基奥恩表明国家间想协调他们的行为来解决冲突和矛盾,但这种协调本身就是一种公共物品。(基奥恩,1982)

萨缪尔森指出共享的含义就是每一个独立个体对公共物品的消费不会减少对其他个体对那个物品的消费(萨缪尔森,1954:387)。另外,公共物品一旦被某个个体消费,就被认为进入他人的无差异曲线(萨缪尔森,1954:334)。由萨缪尔森观点可以得出,公共物品可由两个特点来确定:无对抗(联合供应)和无排它。无对抗就是说任一人的消费都不会减少其他人对公共物品的消费。公共物品还有无排他性,即没有人可以阻止其他人对公共物品的消费(司尼达,1979)。一个标准的例子就是国家防御。一个人对国家防御的消费并不减少提供给其他人的公共防御物品的数量,每一个人,包括那些没有纳税的人都同时享受到国家防御。在国际关系中,像自由贸易、货币稳定、环境、和平等等许多类似的问题都落在公共物品的范畴。

当一个社会努力提供公共物品的时候,无对抗和无排它这两种性质就引起了搭便车的问题(或集体行动问题)。萨缪尔森注意到在分权自主的机制下,提供公共物品的最优条件往往不能满足。既然公共物品是被集体消费的,最适宜的数量就应是对所有个体受益的总和。然而,事实是没有别人的消费,每一个个体都会假意减少消费公共物品(萨缪尔森,1954)。当组织需要集体行动时,例如提供公共物品,组织里的个体都想成为搭便车的人(奥尔

森,1971)。个体在决定自己消费公共物品时,都会考虑到其他人的消费,这样一来,每一个人的边际收益都会等于其边际成本。由于有对他人的边际收益,社会边际收益还是高于边际成本的。这也意味着由社会提供的公共物品总量低于最优水平。换句话说,每个个体都有想搭便车的动机造成了公共物品提供的不足。

六、结束语

公共物品供给的全球向度,为经济全球化背景下的公共物品供给提供了新的分析框架。经济全球化已经成为不可逆转的趋势,世界的和谐与发展也不能离开全球公共物品的供给,仅仅分析地方和区域的公共物品问题已不能满足需要。随着经济全球化的发展,各个国家对于具有全球化特征的公共物品的需求急剧增加,这使得原本就供给不足的公共物品更加捉襟见肘。由于公共物品的外部性导致市场失灵,单纯依靠市场机制不能解决公共物品的供给短缺问题。政府应该主动承担起提供公共物品的责任,为人们实现公众利益和获得公共服务发挥作用。跨国公司、非政府组织也应该积极发挥其各自作用,分别在制定行为规则以及文化属性和社会公益属性的公共物品方面发挥各自优势,从而弥补政府失灵所带来的公共物品供给不足。总的来说,政府与跨国公司、非政府组织相互配合、积极合作,在

各自的公共物品供给领域充分发挥作用,以更高地效率提供全球性公共物品。

参考文献:

- [1] Raymond Vernon, In the Hurricane's Eye: The Troubled Prospects of Multinational Enterprises, New York, Basic Books, 1998.
- [2] Samuelson, P. A. The Pure Theory of Public Expenditure. The Review of Economics and Statistics, 1954, 11.
- [3] 董有德. 关注国际关系中的跨国公司[J]. 世界经济与政治论坛, 2003, (04).
- [4] 黄河. 结构性权力视野下的跨国公司与国际公共物品[J]. 深圳大学学报(人文社会科学版), 2010, (01).
- [5] 卢先明. 公共物品与政府职能[J]. 中南财经政法大学学报, 2005, (01).
- [6] 李政军. 萨缪尔森公共物品的性质及其逻辑蕴涵[J]. 南京师大学报(社会科学版), 2009, (05).
- [7] 沈满洪, 谢慧明. 公共物品问题及其解决思路——公共物品理论文献综述[J]. 浙江大学学报(人文社会科学版), 2009, (11).
- [8] 徐增辉. 全球公共物品供应中的问题及原因分析[J]. 当代经济研究, 2008, (10).

(责任编辑:程美秀)

