

竞争压力与新兴大国的国际公共产品供给策略

曹德军

内容提要:国际公共产品供给是彰显大国气派、增加国际认同的重要方式,也是国际领导力的基本来源。长期以来,古典经济学基于效率成本区分“私有产品”与“公共产品”,关注消费端的“非竞争性—非排他性”,却忽视供给端的“合法性—竞争性”特点。20世纪70年代兴起的霸权稳定论依赖西方实践经验,忽视了新兴大国的能动性。在全球治理扁平化与国际规范非暴力化时代,国际公共产品供给已经成为新兴大国积累合法性权威的重要手段。自2008年全球金融危机以来,中国、俄罗斯与印度等“金砖大国”立足自身比较优势,提供了诸多与西方国家不同的国际公共产品。基于功能异质和拥挤程度两大维度,新兴大国可以因时制宜地选择升级扩容、替代创新、叠加嵌入与协作共建的多元供给路径。新兴大国的全球治理能动优势,将为建构开放包容的全球治理体系带来机遇。

关键词:国际公共产品 战略竞争 生态位 新兴大国 能动性

引言

在全球治理领域,新兴国家如何供给国际公共产品是一个重大的现实与理论议题。当前,全球治理体制变革正处于历史转折的关键节点,随着新兴国家参与全球治理的能力与意愿日趋突出,新型国际公共产品供给将重塑全球治理的合法性基础。从学理上看,自20世纪70年代西方国际关系学者提出霸权稳定论以来,霸权与国际公共产品供给就被绑定在一起。查尔斯·金德尔伯格(Charles P. Kindleberger)系统阐

述了霸权与国际秩序稳定的因果关系,认为全球治理的霸权缺位将会引发国际秩序危机。^① 基于此,哈佛大学教授约瑟夫·奈(Joseph Nye)指出,在权力转移过程中,如果大国不能积极供给国际公共产品,就会导致所谓的“金德尔伯格陷阱”(Kindleberger Trap)。^② 这种霸权护持视角下的研究,将全球治理赤字的责任推卸给新兴大国,不仅有失公平而且违背现实。

实际上,自2008年全球金融危机以来,全球治理格局转型进程加快,新兴大国正在成为全球治理的重要参与者、贡献者与引领者。2014年7月,习近平主席郑重宣布,中国将提出更多完善全球治理的中国方案、贡献更多造福世界的中国智慧。同年8月,习近平主席出访蒙古国时明确表示:“独行快,众行远”,“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”。^③ “中国愿意通过互联互通为亚洲邻国提供更多公共产品”,“中国将继续奉行互利共赢的开放战略,将自身发展机遇同世界各国分享,欢迎各国搭乘中国发展的‘顺风车’”。^④ 然而,新兴大国积极供给国际公共产品的行动,却招致霸权国的高度警惕。美国拜登政府在深化“印太战略”的同时,近年来发起“蓝点网络”(Blue Dot Network)计划^⑤与“重返更好世界倡议”(B3W),在国际公共产品建设方面与中国竞争。在全球治理体系深刻变革期,新兴大国供给国际公共产品的动力机制是什么? 面临霸权国的竞争压力,新兴大国差异化供给公共产品的路径选择有哪些? 本研究基于对西方主流理论的反思,探索竞争压力下的国际公共产品供给逻辑,以及新兴大国的多元供给路径选择。

① 金德尔伯格对霸权稳定论的理论化最初只限于经济领域,后来通过斯蒂芬·克拉斯纳、罗伯特·吉尔平和罗伯特·基欧汉等国际关系学者的努力延伸到国际安全领域。参见 Charles P. Kindleberger, *The World in Depression, 1929-1939*, University of California Press, 1973, p.307; [美]查尔斯·P. 金德尔伯格:《1929-1939年世界经济萧条》,宋承先、洪文达译,上海译文出版社1986年版,第348页; [美]罗伯特·基欧汉:《霸权之后:世界政治经济中的合作与纷争》,苏长和等译,上海人民出版社2012年版,第138页。

② Joseph S. Nye, “The Kindleberger Trap,” *Project Syndicate*, January 9, 2017, <https://www.project-syndicate.org/commentary/trump-china-kindleberger-trap-by-joseph-s-nye-2017-01? barrier=accessreg>.

③ 习近平:《论坚持推动构建人类命运共同体》,中央文献出版社2018年版,第153页。

④ 《习近平外交演讲集》第二卷,中央文献出版社2022年版,第91页。

⑤ The White House, “U.S.-Japan Joint Statement on Advancing a Free and Open Indo-Pacific Through Energy, Infrastructure and Digital Connectivity Cooperation,” November 13, 2018, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/u-s-japan-joint-statement-advancing-free-open-indo-pacific-energy-infrastructure-digital-connectivity-cooperation/>; U.S. International Development Finance Corporation, “The Launch of Multi-Stakeholder Blue Dot Network,” November 4, 2019, <https://www.dfc.gov/media/opic-press-releases/launch-multi-stakeholder-blue-dot-network>.

一 国际公共产品的政治属性与供给竞争

洞悉全球治理的大国竞争,需要回归国际公共产品供给的政治学逻辑。在大国权力竞争加剧背景下,国际公共产品供给将成为战略竞争的道义战场。尤其是在大国群雄逐鹿的时代,国际公共产品的供给竞争现象会显著凸显,欢迎他国“搭便车”现象也将增多。面临竞争压力,大国为了提升国际影响力,树立合法性权威,需要主动让渡国际公共产品的正外部性收益,以换取国际社会的合法性认可。然而,现有研究受古典经济学和现实主义影响较大,过度关注国际公共产品供给的霸权逻辑,对供给竞争的合法性机制分析不足。基于此,本研究将以跨学科视角,为理解国际公共产品供给竞争的政治逻辑提供综合性的分析框架。

(一) 经济学视野下的“非排他性—非竞争性”框架

长期以来,西方学界对国际公共产品的内涵、类型与供给逻辑进行系统分析,构成国际政治经济学的一个重要理论流派。公共选择理论认为,由于缺乏国际强制力量,各国更倾向于“搭便车”而非主动提供公共产品,导致“公用地供给悲剧”。^①受古典经济学的效率成本思维影响,大多数国际关系理论都从消费端区分“私有产品”和“公共产品”。所谓“私有产品”,就是自由市场中按照价格明码交易的产品,市场中的私有产品有明确产权,拥有产权者才能消费。然而“市场失灵”的局限会引发价格紊乱或私有产品交易失控,从而危及集体利益,这时就需要政府介入供给“公共产品”。由此可见,私有产品依赖市场的“无形之手”调节,公共产品则是政府“有形之手”的介入产物。^②

立足公共产品的消费端,古典经济学以“非排他性—非竞争性”二元框架分析公共产品。美国经济学家保罗·萨缪尔森(Paul A. Samuelson)指出,公共产品的特点在于“每个人的消费不会减少其他人对这一产品的消费”,即消费具有“非竞争性”;“任何人的消费都不排斥与妨碍同时被他人消费”,即消费具有“非排他性”。^③这种二元框架成为公共产品理论分析的主流。21世纪初,德国经济学者英吉·考尔(Inge

^① Garrett Hardin, “The Tragedy of the Commons: The Population Problem Has No Technical Solution; It Requires a Fundamental Extension in Morality,” *Science*, Vol.162, No.3859, 1968, pp.1243-1248.

^② See Todd Sandler, *Global Collective Action*, Cambridge University Press, 2004.

^③ Paul A. Samuelson, “The Pure Theory of Public Expenditure,” *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 36, No.4, 1954, pp.387-389.

Kaul) 基于此将全球与国际层次的公共产品界定为,“一种在空间上所有人参与、所有人共享,在时间上世代连续享用的公益产品”。^① 也有学者使用“跨国公共产品”(Transnational Public Goods)、“全球公共产品”(Global Public Goods)或“区域公共产品”(Regional Public Goods)等概念指代超出主权边界之外的公共产品。本文则采用更加广义与中性的“国际公共产品”(International Public Goods)概念,涵盖区域、跨国与全球层面的所有公益产品,更能展现全球治理的多层次性。^②

经济学逻辑认为,鉴于公共产品的消费具有正外部性,难以解决供给端的“搭便车”困境。曼瑟·奥尔森(Mancur Olson)等人认为,国际公共产品在消费端的正外部性会引发“集体行动困境”或“公地悲剧”,因此,国际社会需要一个强大国家来扮演“准世界政府”角色。^③ 但从政治学角度理解,国际公共产品由谁提供是不明确的,在无政府状态背景下,大国有时反而会为增加影响力与领导权威,彼此竞争性供给国际公共产品。经济学效率逻辑看到了私有利益与公共利益的矛盾,但是忽视合法性逻辑对此种矛盾的调和。如果仅仅关注经济成本与收益,则无法解释权力转移阶段的大国权威竞争。大国主动供给国际公共产品,虽然短期内承担了供给成本,但长远上却能凝集合法性预期,吸引他国追随,将权力优势正当化。因此,理解国际公共产品供给需从经济效率逻辑转向政治合法性逻辑。

(二) 政治学视野下的“合法性—竞争性”框架

从政治学角度来看,大国供给国际公共产品的动力不在于经济收益计算,而在于政治合法性考量。在权威与威望驱动下,大国可能围绕国际公共产品供给展开激励竞争,使得供给端呈现“合法性—竞争性”特点。而且,国际公共产品供给与国内公共产品供给存在较大差异。一方面,主权国家之上不存在超国家的代理机构,^④国际公共产品的供给主体是不明确的。即便霸权国愿意供给国际公共产品,但其本国利益与全球利益之间的张力,依然会使国际公共产品“天然”不具备公共性。另一方面,无政府

^① Inge Kaul et al., eds., *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century*, Oxford University Press, 1999, pp.6-9.

^② [美]英吉·考尔、[美]罗纳德·门多萨:《促进公共产品概念的发展》,载[美]英吉·考尔等编:《全球化之道——全球国际公共产品的提供与管理》,张春波、高静译,人民出版社2006年版,第70-77页。

^③ See Mancur Olson, *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Harvard University Press, 1965.

^④ 尽管联合国被认为扮演了准世界政府的角色,但其治理能力与公共性往往备受质疑,参见 Thomas G. Weiss and Ramesh Thakur, *Global Governance and the UN: An Unfinished Journey*, Indiana University, 2010; Thomas G. Weiss, “The United Nations: Before, During and After 1945,” *International Affairs*, Vol.91, No.6, 2015, pp.1221-1235。

结构下的领导力竞争会激化国际公共产品的供给竞争。当主要大国为了扩大国际影响力竞相提出全球治理的不同方案时,就会导致供给端的合法性竞争加剧。换言之,无论是霸权国还是新兴大国,主动供给国际公共产品的动力在于为全球领导力奠定合法性基础。^① 合法性竞争逻辑体现在三个方面。

其一,政治规则竞争会改变公共产品的性质。任何公共产品的“公共”属性都不是固定不变的,而是在不同社会关系中呈现出不同形式。早期公共财政研究者就曾使用“社会产品”(Social Goods)^②与“集体消费品”(Collective Consumption Goods)^③等词汇指涉所有具有共享性质的产品,突出其社会建构特征。^④ 例如,“灯塔”常常被经济学家作为公共产品的典型案例,但罗纳德·科斯(Ronald H. Coase)基于历史研究发现,早期相当一部分灯塔(大约50%)是由私人经营的,直到1836年英国议会决定所有灯塔都应由公共当局管理,政策制度变化让“灯塔服务”从私有产品变为公共产品。^⑤ 在无政府状态下,界定和供给国际公共产品的过程,本身就充满不确定性。霸权国的公共属性与供给能力常常受到挑战,强化国际公共产品供给的合法性是政治竞争的关键议题。

其二,供给国际公共产品是构建全球领导力的基础。在权威分散的无政府状态下,少数希望获得政治合法性的大国,更在乎政治得失而非经济得失,会努力争取吸引与说服其他国家搭乘大国供给的公共产品“便车”,以换取政治认可与信任。在大国竞争背景下,合法性高低决定追随者多寡,只有不断兑现供给国际公共产品的政治承诺,才能真正吸引更多忠实的追随者。^⑥ 实力雄厚的大国能否建立起合法性权威,并不仅仅取决于物质实力,还取决于其为国际社会所做的贡献。例如,英国霸权下的自由贸易和金本位制捍卫了英国的全球霸权利益。第二次世界大战后,美国主导的布雷

^① 有关霸权国与新兴大国的地位争夺的文献,参见 Thomas J. Volgy et al., eds., *Major Powers and the Quest for Status in International Politics: Global and Regional Perspectives*, Palgrave Macmillan, 2011, pp.10-20; T. V. Paul, Deborah W. Larson and William C. Wohlforth, eds., *Status in World Politics*, Cambridge University Press, 2014, pp.25-34。

^② Howard R. Bowen, “The Interpretation of Voting in The Allocation of Economic Resources,” *The Quarterly Journal of Economics*, Vol.58, No.1, 1943, pp.27-48.

^③ Paul A. Samuelson, “Diagrammatic Exposition of a Theory of Public Expenditure,” *The Review of Economics and Statistics*, Vol.37, No.4, 1955, pp.350-356.

^④ Jesse Malkin and Aaron Wildavsky, “Why the Traditional Distinction between Public and Private Goods Should be Abandoned,” *Journal of Theoretical Politics*, Vol.3, No.4, 1991, pp.355-378.

^⑤ Ronald H. Coase, “The Lighthouse in Economics,” *Journal of Law and Economics*, Vol.17, No.2, 1974, pp.357-376.

^⑥ Thomas M. Franck, *The Power of Legitimacy among Nations*, Oxford University Press, 1990, pp.10-30.

顿森林体系、“马歇尔计划”、全球关税和贸易体系等国际公共产品,建立了维系全球秩序的基本准则。

其三,合法性竞争会激励大国推出各具特色的国际公共产品,以吸引他国。在国际关系中,霸权国有时会承担大部分国际公共产品的供给责任。为了在竞争中占据优势,新兴大国也需要努力向国际社会作出社会承诺,以公共服务换取政治承认。^①此外,很多新兴国家也不一定是“冷漠”的搭便车者,而是在面临全球治理赤字(尤其是全球危机)时也会主动提出承担国际公共产品供给的成本。尽管随着全球结构的多元化发展,霸权国与新兴大国的合作空间得以拓展,然而在权力转移阶段依然会存在激烈的国际公共产品供给竞争,因为这关系到全球政治的合法性权威分配。换言之,国际公共产品供给不仅是“经济账”,更是“政治账”,是大国换取国际支持、建立领导力“合法性”的核心手段。

二 国际公共产品供给竞争与合法性权威分配

从战略竞争角度理解,国际公共产品供给涉及国际权威的重新分配,尤其是霸权国会对新兴大国所供给的国际公共产品保持谨慎态度,甚至主动压制、破坏、污名化新型国际公共产品,将国际公共产品作为合法性竞争的战略武器。自2008年全球金融危机以来,西方世界孤立主义情绪与反全球化思潮普遍高涨,在此背景下,所谓“金德尔伯格陷阱”叙事将全球治理缺位的责任归咎于新兴大国的不作为,严重背离国际公共产品供给端的“合法性—竞争性”逻辑。霸权稳定论逻辑错误地假定,霸权国具有稳定的供给能力与意愿。实际上,新兴大国供给的新型公共产品却常常遭受霸权国的压制与排斥。反思“霸权供给”模式的局限性,一方面要看到在权力竞争中霸权国可能扮演消极角色,阻碍国际公共产品的供给;另一方面也要看到新兴大国的供给潜力与优势,其创新性实践将拓展新的全球治理路径与模式。

(一) 全球治理转型时期的政治合法性

合法性是一种特殊的权力形式,源于国际社会的主观评价与集体期望。^② 大国领

^① 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。

^② David C. Kang, “Hierarchy and Legitimacy in International Systems: The Tribute System in Early Modern East Asia,” *Security Studies*, Vol.19, No.4, 2010, pp.591-622.

导力不能被还原为物质实力,但可理解为合法性建构的产物。黛博拉·拉森(Deborah Welch Larson)强调,大国崛起并不仅仅是经济实力上的崛起,道义感召和政治领导在大国崛起中具有同等重要的作用。^① 查尔斯·库普乾(Charles A. Kupchan)也指出,真正的领导国需要将合法性注入国际社会。^② 阎学通教授提出的道义现实主义强调,国际领导力需要以符合国际期望的方式发挥影响力。^③ 换言之,全球治理的政治学逻辑涉及权威分配问题,霸权国与新兴大国可能会竞相欢迎他国“搭便车”。^④ 因此,理解国际公共产品供给竞争不能简单落脚于效率逻辑,而是需要回归合法性逻辑,它构成“领导力权威”的关键。

其一,领导性大国需要回应国际期望,将实力优势转化为国际贡献。政治学逻辑认为,合法性可以定义为促使行动者以符合社会期待的方式行动的观念力量。^⑤ 马克斯·韦伯(Max Weber)指出,“合法性”的基础是权威,这是一种基于法律制度、文化规范、观念预期与社会期待的约束力量。^⑥ 按照韦伯对“价值理性”与“工具理性”的划分,迈克尔·祖恩(Michael Zürn)指出,全球治理是基于利益与价值的双重互动过程,合法性构成政治竞争的基础。^⑦ 大国以何种方式与力度参与国际公共产品供给,将会影响其在国际社会的正当化和去正当化效果。因此,参与全球治理的行动者不仅要考虑自身利益,还要考虑他人的利益,以及国际社会的普遍期望,展示自身对国际社会的积极贡献。

其二,全球治理结构呈现扁平化趋势,积累合法性需要承担大国责任。从合法性角度理解,国际公共产品供给具有非暴力性、互惠性与公共性,是大国领导力的核心建构方式。新兴大国与霸权国如果仅仅依靠实力优势对他国行使支配权,而不是以互惠

① Deborah Welch Larson, “Can China Change the International System? The Role of Moral Leadership,” *The Chinese Journal of International Politics*, Vol.13, No.2, 2020, pp.163–186.

② Charles A. Kupchan, “Unpacking Hegemony: The Social Foundations of Hierarchical Order,” in G. John Ikenberry, ed., *Power, Order, and Change in World Politics*, Cambridge University Press, 2014, pp.19–23.

③ See Yan Xuetong, “Political Leadership and Power Redistribution,” *The Chinese Journal of International Politics*, Vol.9, No.1, 2016, pp.1–26; Yan Xuetong, *Leadership and the Rise of Great Powers*, Princeton University Press, 2019.

④ Deborah Welch Larson, “Can China Change the International System? The Role of Moral Leadership,” *The Chinese Journal of International Politics*, Vol.13, No.2, 2020, pp.163–186.

⑤ 周雪光:《组织社会学十讲》,社会科学文献出版社2003年版,第75页。

⑥ Max Weber, *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*, University of California Press, 1978, p. 53.

⑦ 参见 Michael Zürn, *A Theory of Global Governance: Authority, Legitimacy, and Contestation*, Oxford University Press, 2018; [德]迈克尔·祖恩:《全球治理理论:权威、合法性与论争》,董亮译,社会科学文献出版社2024年版。

方式供给国际公共产品,那么就难以吸引追随者的政治支持。冷战后,全球治理格局呈现多层次、多元化与网络化的发展趋势,大国之间的战争风险已然降低。^①尤其是,随着国际社会强化对武力强制的道义谴责,大国诉诸武力强制来建立合法性的物质成本与道义门槛越来越高。^②在非暴力成为国际规范主流的今天,尽管大国依然可以穷兵黩武,但其合法性认同会因武力强制而被削弱。^③换言之,竞争中的大国需要更多考虑以非强制方式关照集体利益、回应国际关切。

其三,作为权威配置的过程,国际公共产品供给有助于建构起群体认同与公共信任。领导者是集体福利的净贡献者,通过承担公共产品供给责任与追随者建立起关系契约,展示社会合法性与集体愿景。正如詹姆斯·怀特海德(James Whitehead)与迈克·佩卡姆(Mike Peckham)指出,领导力是领导者在日益复杂的世界中取得合法性与信任的方式。^④领导的最佳状态是领导者受到自觉拥护,这是运用非强制影响力的结果。换言之,政治领导力源自社会互动,基于“社会化”过程来发挥作用。对此,科特·格雷森(Curt Grayson)将领导力视为互动关系连接、合作、创造的过程。^⑤大国供给国际公共产品可以树立负责任大国形象,凝聚合法性权威。因此,陈志敏等人指出,国际领导力是“国际体系中的一个或多个行为体通过关键性影响力的运用,引领和维护国际体系的成员实现特定目标的行为和过程”,^⑥这个过程将促进国际权威的重新配置。

概言之,在当今全球治理格局转型的时代背景下,大国竞争的合法性源于其服务国际社会的能力与意愿,只有不断兑现供给国际公共产品的政治承诺,才能真正吸引更多忠实的追随者。换言之,实力雄厚的大国能否建立起领导力,取决于其能否供给国际公共产品让其他国家“搭便车”,能否在伙伴关系网络中以社会交换吸引追随者。因此,大国主动让他国“搭便车”既是国力强大的自信,更是维护政治合法性的道义基

^① Manfred B. Steger, *Globalization: A Very Short Introduction*, Oxford University Press, 2003, pp.9-12.

^② Shiping Tang, *A Theory of Security Strategy for Our Time: Defensive Realism*, Palgrave Macmillan, 2010, pp. 5-9.

^③ 尽管国际规范的进化不是线性发展的,国际社会也可能随时退化到残酷的霍布斯社会,但整体国际规范的发展方向依然是以后霍布斯社会为导向的,这是人类追求真善美原动力与生产力发展的必然趋势。

^④ James Whitehead and Mike Peckham, *Network Leadership: Navigating and Shaping Our Interconnected World*, Routledge, 2022, pp.7-8.

^⑤ 参见 Curt Grayson and David Baldwin, *Leadership Networking: Connect, Collaborate, Create*, Center for Creative Leadership, 2007.

^⑥ 陈志敏、周国荣:《国际领导与中国协进型领导角色的构建》,载《世界经济与政治》,2017年第3期,第15-34页。

础。

(二)“霸权供给”模式的合法性危机

主流国际关系理论大多从消费端定义国际公共产品,忽视供给端的竞争性与合法性问题。回归全球治理的贡献模式(供给端),而非局限于消费端的“非竞争性—非排他性”框架,需要看到国际公共产品供给的多元竞争特点。托德·桑德勒(Todd Sandler)等人曾依据贡献程度差异,将国际公共产品生产模式分为四种:简单累加(Summation)、最优注入(Best Shot)、最弱联系(Weakest Link)与加权总和(Weighted Sum)模式。^① 供给贡献的模式差异,代表着国际公共产品不同的权威来源。其中,霸权稳定论基于“最优注入”供给模式强调,大战胜利之后的霸权国会主动供给诸多公共产品,扮演国际秩序的“稳定器”角色。^② 然而,霸权供给逻辑不仅回避霸权国的负面角色,而且忽视了新兴大国的能动性。在大国竞争加剧的背景下,新兴国与霸权国均有动力通过国际公共产品供给积累合法性认同。

霸权稳定论包含“领导理论”和“霸权理论”两个组成部分。前者分析大国如何利用实力优势吸引盟友、拒止对手与调控竞争;后者强调大国要肩负国际责任,充当维持国际秩序的“稳定器”角色。^③ 一个不能服务国际公共福利的霸权国即便很强大,也没有领导力,因为它缺乏吸引追随者自愿服从的合法性。^④ 但是霸权稳定论将霸权国功能过度美化,忽视其滥用权力、转嫁成本、私有化公共产品的负面作用。相关研究指出,冷战后美式国际公共产品呈现“武器化”“私有化”与“集团化”的负面趋势。^⑤ 历史经验表明,霸权国单方面供给国际公共产品并非仁慈施舍,权力转移阶段的竞争程度影响了公共产品供给空间。英吉·考尔就认为,霸权稳定论很大程度上反映的是

^① Jack Hirshleifer, “From Weakest-link to Best-Shot: The Voluntary Provision of Public Goods,” *Public Choice*, Vol.41, No.3, 1983, pp.371-386; Richard Cornes and Todd Sandler, “Easy Riders, Joint Production, and Public Goods,” *The Economic Journal*, Vol.94, No.375, 1984, pp.580-598; Todd Sandler, “Global and Regional Public Goods: A Prognosis for Collective Action,” *Fiscal Studies*, Vol.19, No.3, 1998, pp.221-247; Scott Barrett, *Why Cooperate? The Incentive to Supply Global Public Goods*, Oxford University Press, 2007, p.20.

^② G. John Ikenberry and Daniel H. Nexon, “Hegemony Studies 3.0: The Dynamics of Hegemonic Orders,” *Security Studies*, Vol.28, No.3, 2019, pp.395-421.

^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 Carla P. Freeman, “Reading Kindleberger in Beijing: Xi Jinping’s China as a Provider of Global Public Goods,” *The British Journal of Politics and International Relations*, Vol.23, No.2, 2021, pp.297-318.

^⑤ Duncan Snidal, “The Limits of Hegemonic Stability Theory,” *International Organization*, Vol.39, No.4, 1985, pp.579-614; Thomas Pedersen, “Cooperative Hegemony: Power, Ideas and Institutions in Regional Integration,” *Review of International Studies*, Vol.28, No.4, 2002, pp.677-696; 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;陈琪、管传靖:《国际制度设计的领导权分析》,载《世界经济与政治》,2015年第8期,第4-28页。

20世纪50—70年代的全球治理格局,难以解释当前全球治理的复杂多元趋势。^①

一方面,霸权国垄断国际公共产品供给会产生供给不足的难题。罗伯特·吉尔平(Robert Gilpin)与斯蒂芬·克拉斯纳(Stephen Krasner)等人将霸权稳定论引入战争与安全研究领域。他们认为,霸权国通过承担维护国际体系稳定与和平的成本,可以获得长远的超额回报,包括国际地位、声望、荣耀或竞争优势等。^②但霸权稳定论没有指出,在实现公共利益的同时,霸权国已经与其他国家产生了等级分层。^③尤其是在单极格局中,新兴大国积极供给国际公共产品的行动会被霸权国视为“另起炉灶”或取而代之的战略信号。霸权国的这种疑虑和压制,导致新兴大国的供给潜力难以充分释放。而且,缺乏约束的霸权国完全有可能将国际公共产品私有化,建立排他性的消费门槛,或利用他国的不对称依赖进行剥削、压制或威胁。由此可见,当相对衰落的霸权国无力继续供给国际公共产品却又不允许新兴大国供给时,就会产生一种逆向的“金德尔伯格陷阱”:霸权国对新兴大国的压制,而非新兴大国的不作为,引发全球治理赤字。

另一方面,霸权国供给国际公共产品的能力与意愿会随着时间的变化发生改变。国际公共产品供给与霸权之间不存在必然的因果关联。^④实证研究表明,国际权力集中度和自由贸易之间呈现一种“U型”关系,这意味着霸权导致国际秩序稳定是有条件的。^⑤而且霸权国存在转嫁供给成本的动机。随着国力变化或竞争态势扭转,公共产品的数量与质量都可能发生改变。例如“北约”与美国的亚太联盟网络在冷战期间发挥了均势制衡的和平功能,但在冷战后成为霸权的私有物,变成干涉打压他国的工具,制造区域动乱与冲突,其原本维护和平的公益性质发生异变。对此,罗伯特·考克斯(Robert Cox)深刻指出,霸权是最自私自利的权力,表面上看来满足了大多数人的需要,实际上是满足了自身利益的最大化。^⑥

^① Inge Kaul, “Rethinking Public Goods and Global Public Goods,” in Eric Brousseau, Tom Dedeurwaerdere and Bernd Siebenhüner, eds., *Reflexive Governance for Global Public Goods*, The MIT Press, 2012, p.37.

^② See Robert Gilpin, *War and Change in World Politics*, Cambridge University Press, 1981; Stephen D.Krasner, “State Power and the Structure of International Trade,” *World Politics*, Vol.28, No.3, 1976, pp.317-347.

^③ Carla P. Freeman, “Reading Kindleberger in Beijing: Xi Jinping’s China as a Provider of Global Public Goods,” pp.297-318.

^④ 钟飞腾:《霸权稳定论与国际政治经济学研究》,载《世界经济与政治》,2010年第4期,第109-122页。

^⑤ Edward D. Mansfield, “Concentration, Polarity, and the Distribution of Power,” *International Studies Quarterly*, Vol.37, No.1, 1993, p.124; Edward D. Mansfield, *Power, Trade and War*, Princeton University Press, 1994, p.179.

^⑥ See Robert Cox, *Production Power and World Order: Social Forces in the Making of History*, Columbia University Press, 1987.

当前,全球治理体制变革正处于历史关键期,新兴市场国家和一大批发展中国家的快速发展将极大塑造全球治理格局,加强全球治理、推动全球治理体制变革是大势所趋。^① 面对全球化时代国际关系分散、流动、多变特征,如何在全球化时代建构大国领导力,首先需要凝聚国际社会的合法性期望。在当前国际政治“一超多强”格局下,霸权国的合法性受到多个新兴大国的挑战,挑战的方式不是武力强制,而是国际公共产品供给的权威分配。

三 “合法性—竞争性”框架下的国际公共产品供给逻辑

从供给竞争维度可以将国际公共产品定义为:“国家为保持和建立国际竞争优势、获取国际合法性认可,在国界之外供给的任何具有正外部性的产品。”^② 在全球治理格局的转化阶段,霸权国与新兴大国往往会在不同供给领域存在明显的供给竞争。在供给国际公共产品的过程中,供给国的责任和牺牲会得到政治回报,即国际权威与社会的合法性认可。^③ 国际政治的地位分化大多是纵向的,霸权国与新兴大国共同竞争优势地位,追求其他国家难以企及的战略声誉、国际威望与战略影响力。新兴大国“欢迎他国搭便车”的逻辑,展示了国际公共产品供给竞争的政治属性。

(一) 竞争压力与供给分化类型

竞争视角下的国际公共产品供给需要厘清竞争分化的内涵、程度与类型差异。在国内政治体系中,存在唯一的政治中心与政府权威,分化形式以横向功能分段为主;反之,由于国际关系缺乏最高权威,每个国家都会努力提升其国际等级地位与威望,纵向分层分化会更为突出。肯尼思·华尔兹(Kenneth N. Waltz)曾断言,国际政治体系在功能上没有差异,国家之间的实力区分比功能区分更重要。^④ 实际上,他只聚焦了无政府状态下的等级分层的平等,而忽视了横向领域的功能分化。而杰克·唐纳利(Jack Donnelly)主张对华尔兹的结构概念进行“纵向”和“横向”区分,提出“纵向分化”是一种“相对位置或地位”的上下空间分布,而“横向分化”的政治空间差异可以用

^① 《习近平谈治国理政》第二卷,外文出版社2017年版,第448-449页。

^② 正外部性指的是特定行为体的行为对他者的效用造成的出乎本意的积极影响,参见[英]丹尼斯·C. 缪勒:《公共选择理论》,杨春学等译,中国社会科学出版社1999年版,第33-36页。

^③ Charles Kindleberger, “Dominance and Leadership in The International Economy: Exploitation, Public Goods, and Free Rides,” pp.242-254.

^④ 参见[美]肯尼思·华尔兹:《国际政治理论》,信强译,上海人民出版社2017年版。

“分段”或“区隔”来隐喻。^① 杨原也发现,功能分化会影响国际公共产品供给,国际关系学者需要关注横向维度的功能“分治”模式,将其与纵向等级分化综合起来分析。^②

社会学分层理论强调,个体、组织与国家的竞争会产生社会位置分化,这种差异一般包括不平等与异质性两种形式。其中,不平等是指竞争压力导致的纵向等级差异,而异质性则是竞争压力导致的横向功能差异。^③ 对此,迈克尔·祖恩等人强调,世界历史进程的政治竞争深受这两种分化模式的影响。^④ 基于此,国际公共产品供给的纵向与横向分化交织,构成一种复杂的“生态位”(niche)^⑤格局。

一方面,在不对称依赖关系中,公共产品供给容易产生“拥挤效应”。这意味着,新兴大国可能与霸权国所供给的国际公共产品发生拥挤重叠,加剧合法性竞争。对此,面临霸权国的供给优势与战略压制,新兴大国应该扬长避短,避免进行全球治理的存量竞争,而是投入新资源扩大发展空间或降低拥挤程度,促进国际公共产品供给进入增量竞争阶段。另一方面,国际公共产品供给的竞争分化可以在纵向与横向两个维度展开。生物学“生态位”理论认为,面临生存竞争压力的不同物种需要遵循“立体式—差异化”模式,以拓宽生存空间。生物学家约瑟夫·格林内尔(Joseph Grinnell)指出,“生态位”本质是实现功能分化与空间错位。^⑥ 与之类似,国际公共产品供给也面临功能重叠与空间拥挤两重挑战。面对竞争压力,新兴大国需要积极建立自身的“生态位”体系,最大程度规避霸权国压制、提升合法性效果。

据此,全球治理领域的竞争压力会产生两类分化模式。在纵向维度上,等级结构

① Jack Donnelly, “Rethinking Political Structures: From ‘Ordering Principles’ to ‘Vertical Differentiation’—and Beyond,” *International Theory*, Vol.1, No.1, 2009, p.51.

② 两极结构下,大国可能在水平横向维度产生两个彼此泾渭分明的敌对阵营,这被称为“分治”模式,各自能够供给互补性公共产品,参见杨原:《体系层次的国家功能理论——基于对结构现实主义国家功能假定的批判》,载《世界经济与政治》,2010年第11期,第129-153页。

③ [美]彼特·布劳:《不平等和异质性》,王春光、谢圣赞译,中国社会科学出版社1991年版,第268-269页。

④ Michael Zürn, Barry Buzan and Mathias Albert, “Conclusion: Differentiation Theory and World Politics,” in Mathias Albert, Barry Buzan and Michael Zürn, eds., *Bringing Sociology to International Relations: World Politics as Differentiation Theory*, Cambridge University Press, 2013, pp.235-236.

⑤ “niche”一词也可以音译为“利基”,也可意译为“生态位”,表示生态系统中的位置差异,参见 Arnaud Pocheville, “The Ecological Niche: History and Recent Controversies,” in Thomas Heams et al., eds., *Handbook of Evolutionary Thinking in the Sciences*, Springer, 2015, pp.547-586;此概念在国际关系研究中的应用,参见 Chunman Zhang, “The Power of a Niche Strategy and China’s Preemptive and Adaptive Response to the US Indo-Pacific Strategy,” *The China Review*, Vol.20, No.3, 2020, pp.239-259;姚远:《国际金融公共产品类型化与中美错位供给》,载《当代亚太》,2021年第6期,第131-166页。

⑥ Quoted from Bernard C. Patten and Gregor T. Auble, “System Theory of the Ecological Niche,” *The American Naturalist*, Vol.117, No.6, 1981, pp.893-922.

下的拥挤度较低,非等级结构下的拥挤度较高。在横向维度上,异质化的产品竞争程度较低,而同质化的产品竞争程度较高。因此,新兴大国需要找准自身定位,秉持“差异化—立体式”的竞争原则,既要横向避免功能同质(供给差异化产品),也要纵向降低拥挤度(创新供给空间),才能规避霸权国制衡的同时积累权威。概言之,根据公共产品供给的拥挤程度与功能差异,对竞争路径予以类型化区分,有助于深化对国际公共产品供给竞争的多元理解。

(二)多元化的国际公共产品供给路径

新兴大国供给国际公共产品,面临与霸权国功能重叠与空间拥挤的挑战。^①对此,新兴大国需要建立“差异化—立体式”的生态位,选择多元供给路径。根据横向功能异质程度与纵向空间拥挤程度两个维度,可构建出四种国际公共产品供给的路径类型:(1)在功能异质性低、拥挤度低的领域,采取升级扩容的供给路径;(2)在功能异质性高、拥挤度低的领域,采取替代创新的供给路径;(3)在功能异质性低、拥挤度高的领域,采取叠加嵌入策略避免零和冲突;(4)在功能异质性高、拥挤度高的领域,以协作共建策略引领全球集体行动。换言之,上述四种路径反映了新兴大国的供给难易差异:替代创新策略的供给难度最低,叠加嵌入策略的供给难度最高,而升级扩容与协作共建策略的供给难度适中。

从国家利益角度考虑,四种供给路径的难易程度各不相同。鉴于新兴大国与霸权国存在客观的实力差距,新型国际公共产品供给顺序应该先易后难。相对而言,功能异质性高、拥挤度低的领域难度最小,可采取替代创新策略;而功能异质性低、拥挤度高的领域竞争难度最大,宜采取叠加嵌入策略。

第一,在全球普惠金融与新型多边贸易领域,新兴大国可以适当发挥比较优势,在安抚霸权国的同时升级扩容现有制度平台:一方面积极参与维护以联合国为核心的多边国际机制,倡导真正的多边主义;另一方面主动构建以我为主或以广大发展中国家和新兴经济体为核心的新型治理平台,尤其是增进上海合作组织(SCO)、亚洲基础设

^① 国内外学界存在诸多关于以国际制度为基础的国际公共产品供给竞争研究,参见 Julia C. Morse and Robert O. Keohane, “Contested Multilateralism,” *The Review of International Organizations*, Vol.9, No.4, 2014, pp.385-390; Kai He, “Contested Regional Orders and Institutional Balancing in The Asia Pacific,” *International Politics*, Vol. 52, No.2, 2015, pp.208-222; 田野、安怡宁:《国际制度武器化的机制选择》,载《世界经济与政治》,2023年第11期,第24-60页;李巍、罗仪馥:《从规则到秩序——国际制度竞争的逻辑》,载《世界经济与政治》,2019年第4期,第28-57页;宋亦明:《制度竞争与国际制度的等级制》,载《世界经济与政治》,2021年第4期,第33-60页;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75-105页;朱杰进、胡馨予:《网络效应、融入程度与国际制度遵从》,载《世界经济与政治》,2024年第4期,第89-113页。

施投资银行(简称“亚投行”,AIIB)、金砖国家新开发银行(BRICS NDB)、丝路基金等,基于既有机制基础提出新型公共产品与全球倡议。

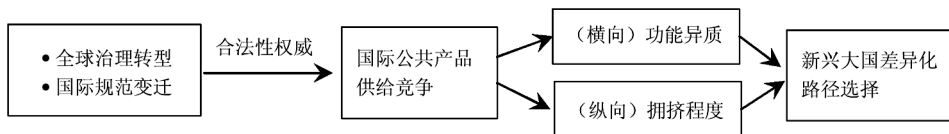
第二,在新兴的数字公共产品与全球公域治理领域,面向未来创造性供给新型公共产品。例如,新兴大国可以把握数字革命契机供给新型全球数字公共产品,制定数字时代的全球贸易生态系统与发展规则,促进全球普惠发展模式创新。面对中长期竞争压力,以及广大发展中国家的发展需求,新兴大国也可积极设计“高边疆”类国际公共产品,例如,应对诸如卫星频轨资源短缺(尤其是地球静止轨道)、太空碎片增多、太空军事化等难题,参与国际空间站合作,推广“北斗”卫星导航系统,创新治理模式。

第三,在全球安全联盟、国际规则方面,霸权国高度敏感,新兴大国需要进行渐进式改良,选择叠加嵌入的供给路径。例如,中国提出的“全球发展倡议”“全球安全倡议”和“全球文明倡议”均强调与既有机制的合作对接。尽管中国在大规模基础设施建设与全球伙伴关系建构方面,形成了独特优势,但通过强化国家合作、积极参与多边机制平台,可降低霸权国的战略疑虑,保持“风宜长物放眼量”的战略耐心。

第四,在全球气候治理、传染病防治等领域,新兴大国可以奉行协作共建的供给路径。例如,中国、印度与俄罗斯均积极表态对接联合国《2030年可持续发展议程》,积极践行全球气候治理承诺。新兴大国能否平衡国内发展需求与净零目标,是未来十年全球应对气候变化行动的关键。新兴大国可以合作创新绿色低碳技术,发挥全球最大可再生能源投资者与创新者优势,充分用好气候变化南南合作基金,同时在《联合国气候变化框架公约》缔约方会议(COP)框架下积极与美国开展气候合作。

综上所述,本文提出的“合法性—竞争性”分析框架认为,在全球治理扁平化与国际规范的非暴力化时代,国际公共产品供给是积累合法性权威的重要手段。新兴大国面临霸权国的竞争压力,可从横向与纵向两个维度根据功能分化与拥挤程度差异采取多元供给路径(见图1)。

图1 “合法性—竞争性”框架下的国际公共产品供给机制



注:图由作者自制。

四 新兴大国供给国际公共产品的多元路径选择

政治学理论认为,积极供给创新性国际公共产品,是新兴大国能否最终获得国际社会认可的关键。随着国际权力结构的分化加剧,中国、俄罗斯、印度等新兴国家开始积极供给有特色的国际公共产品。从全球大国竞争角度看,新兴大国注重在具有比较优势领域发挥自身特长,同时尽量回避与霸权国的正面竞争,通过嵌入与协调的方式实现新型国际公共产品与传统国际公共产品的互补共生。本文试以中国、俄罗斯与印度^①的国际公共产品供给实践为例,展示多元化的新兴大国国际公共产品供给路径选择。

(一) 中国特色的国际公共产品供给路径

中国既是公认的新兴大国,同时也是最大的发展中国家,在国际公共产品供给方面经验相对不足,且面临霸权国的竞争优势与战略压力。因此,中国需要不断学习探索,基于优势,正视不足,有所为有所不为。随着综合实力的快速提升,中国越来越积极倡导和推动多领域的国际合作,同时在不同治理领域化解大国竞争压力,不失时机地修复和升级失衡的全球治理体系。

首先,在功能异质性低、拥挤度低的基建领域,采取升级扩容的供给路径。全球基础设施作为一项国际公共产品,其长期溢出效应可对整个区域经济产生辐射带动作用,因而常常成为大国竞争的重点领域。为了规避竞争压力,中国在基建领域积极提出包容性发展模式。中国从一开始就希望亚洲基础设施投资银行成为“一流的、具备21世纪高治理标准的开放式开发银行”。中国承诺以此为抓手,为全球树立新典范。^② 中国反复表示,亚投行并非仅仅服务本国国家利益的工具,而是为所有成员国利益服务;并非为了转移国内过剩产能或促进“一带一路”实施,而是具有公益性目标和欧亚一体化发展的广阔目标。与世界银行和亚洲开发银行的援助大多偏向“软性”发展目标不同,亚投行的重点则聚焦亚太基础设施、绿色可持续发展模式等,相对关注

^① “金砖国家”被公认为新兴大国的主要代表,相对而言,巴西与南非在金砖大国中的实力较弱,政治影响力局限于区域层次,因此,本文剔除这两个案例。另外,出于可比性原则考虑,近年新加入的“金砖”成员国也不计入本文案例。2023年8月,南非举行的金砖国家领导人峰会邀请沙特阿拉伯、伊朗、埃及、阿根廷、阿联酋和埃塞俄比亚,加入金砖国家组织(BRICS)。

^② Liqun Jin, “Building Asia’s New Bank: An Address By Jin Liqun, President-Designate of The Asian Infrastructure Investment Bank,” October 21, 2015.

“硬性”发展因素。^① 全球治理的“中国方案”不是另起炉灶,而是升级创新。

其次,在功能异质性低、拥挤度高的制度建设领域,采取叠加嵌入策略避免正面冲突。中国模式是嵌入全球自由主义体系中自我探索的成果,既有中国国家特色,也包含全球自由秩序的基本原则。在竞争激烈的制度建设领域,中国注重嵌入主流制度平台拓展合作领域。^② 面对世界对全球治理新方案的期待,中国根据新时代需求创造性构建新型多边机制平台,有意识地通过内嵌式发展进行“增量改进”。例如,中国在2008年金融危机后加入了三个重要的国际金融标准制定组织:金融稳定委员会(FSB)、巴塞尔银行监管委员会(BCBS)与国际清算银行(BIS)的全球金融体系委员会(CGFS);同时国际货币基金组织也改革了投票权机制,使得中国的份额与投票权显著提升。

再次,在功能异质性高、拥挤度高的发展领域,协作共建带动全球集体行动。在全球治理的国际发展领域,中国丰富的发展合作实践经验,为全球南方国家发展提供重要参考。^③ 为了构建政治合法性,中国在国际发展领域秉持“合作共建”策略。以全球普惠发展为目标,中国发起了众多重大国际公共产品倡议,包括亚洲基础设施投资银行、金砖国家新开发银行、中非发展基金、南南发展基金、丝路基金等,有助于嵌入式改革全球发展机制与理念。全球发展倡议包含的普惠发展模式,避免了西方国家的南北援助模式存在的不平等的局限性。传统援助模式展现的是居高临下的“垂直范式”,使得援助国与受援国存在不平等的施舍关系,北方和南方国家的地位存在明显差异。但是中国探索的新型援助模式,则是南南合作的互惠互利援助,更具有“水平范式”特点,关注和尊重被援助国的心理感受与主权独立。^④

(二) 俄罗斯大国复兴与国际公共产品供给

自冷战结束以来,俄罗斯的外交政策主要致力于恢复其全球大国地位,面临如何进行身份转型并与霸权国合作的问题。^⑤ 因为俄罗斯相对苏联的衰落,在时间距离上

^① 何兴强:《龙之印迹:中国与二十国集团框架下的全球经济治理》,中国社会科学出版社2016年版,第218-219页。

^② Chunman Zhang, “The Power of a Niche Strategy and China’s Preemptive and Adaptive Response to the US Indo-Pacific Strategy,” pp.239-259.

^③ 曹德军:《全球发展倡议下的全球治理路径与中国方案》,载《国际论坛》,2024年第1期,第3-21页。

^④ 庞珣:《新兴援助国的“兴”与“新”:垂直范式与水平范式的实证比较研究》,载《世界经济与政治》,2013年第5期,第31-54页。

^⑤ Deborah Welch Larson and Alexei Shevchenko, “Russia Says No: Power, Status, and Emotions in Foreign Policy,” *Communist and Post-Communist Studies*, Vol.47, No.3-4, 2014, pp.269-279.

非常短,更在意自己能否加入全球精英俱乐部,更希望霸权国给予其必要的尊重,并追求在全球政治舞台上获得一席之地。它希望利用自己强大的军事能力、潜在的经济实力来对周边较小邻国发挥影响力。因此,俄罗斯在 21 世纪后采取了一系列措施拉拢与安抚曾经的独联体国家,通过建立独联体集体安全条约组织与欧亚经济联盟,为该地区乃至全球治理供给公共产品。

首先,俄罗斯在功能异质性低、拥挤度高的安全领域,避免与美国发生直接正面冲突。在 20 世纪 90 年代,俄罗斯对美国作为世界领袖的看法很复杂,希望避免经济和政治孤立,在一定程度上融入美国主导的自由主义国际秩序。1991 年苏联解体后,俄罗斯再次面临国家建设的任务。在 2008 年全球金融危机之后,俄罗斯加入有关全球经济治理的激烈辩论。全球经济治理机制也从七国集团/八国集团转向二十国集团,俄罗斯以新兴大国的身份参与其中。尽管俄罗斯的实力与身份在冷战前后发生剧烈变化,但其参与解决全球治理问题的意愿并没有减弱。例如,俄罗斯积极参与“金砖国家”集团,为全球治理进程积极贡献倡议与解决方案。虽然俄罗斯的参与意愿很强,但也面临与霸权国直接的地缘政治竞争,当安全威胁上升为首要问题时,俄罗斯参与全球治理的意愿、效率和合法性也都会被削弱。

其次,在功能异质性高、拥挤度低的经贸领域,采取替代创新的供给路径。俄罗斯以新兴大国身份进入全球治理的最高论坛,不仅拒绝“搭便车”,而且强调在全球治理中的独特分量。冷战后,俄罗斯经历了艰难的制度转型后开始重新审视其国际角色。^① 在普京执政时期,俄罗斯的大国角色逐渐凸显,强化了在前苏联政治空间的领导者而非霸权者身份。其对中亚地区的大国领导力体现出一种“俄罗斯套娃”的模式。^② 1993 年 9 月,独联体成员国共同签署《经济联盟条约》,进一步确认宣言中提出的基本原则和任务,确立了经济一体化的长期目标。然而由于经济结构和发展水平存在巨大差异,各成员面对国际竞争时进行市场保护还是开放的意愿难以协调,于是俄罗斯决定另辟蹊径。2006 年 8 月,俄白哈三国宣布将在欧亚经济共同体框架内率先建立关税同盟。在关税同盟和统一经济空间基础上,2014 年 5 月,俄白哈三国签署了

^① Alla Kassianova, "Russia: Still Open to the West? Evolution of the State Identity in the Foreign Policy and Security Discourse," *Europe-Asia Studies*, Vol.53, No.6, 2001, p.831.

^② 在欧亚地区由于行为体之间错综复杂的关系形成了类似于“俄罗斯套娃”的秩序模式,最外层的“套娃”是俄美在全球层面进行的竞争和合作,第二层“套娃”是俄美在欧亚地区的互动以及该地区国家与非国家行为体分别与俄美两国所形成的互动关系,第三层“套娃”则是国家与非国家行为体在国家层面形成的关系模式。参见曾向红:《欧亚秩序的套娃模式:地区分化及其影响》,载《世界经济与政治》,2019 年第 5 期,第 22-52 页。

《欧亚经济联盟条约》。2015年,欧亚经济联盟正式启动,亚美尼亚、吉尔吉斯斯坦相继加入。欧亚经济联盟是后苏联空间一体化程度最高的区域经济合作机制,^①成为区域成员共谋发展的国际公共产品。

再次,在功能异质性低、拥挤度低的国际制度领域,采取升级扩容的供给路径。俄罗斯积极支持上海合作组织区域制度的建立,为提供区域公共产品和解决集体行动问题搭建平台。一个稳定的中亚符合俄罗斯与中国的利益,更符合亚洲各国维护地区安全稳定,以及抓住发展机遇、开拓合作潜力的期待。上海合作组织经过20多年的发展,最初成功解决中国、俄罗斯和三个中亚共和国之间的边界争端,此后几十年发展成为一个区域安全协调组织,随着正式成员、观察员国和对话伙伴的名单不断扩大,它在中亚区域安全事务中发挥了举足轻重的作用。印度和巴基斯坦也于2017年加入上海合作组织,该组织成为区域经济一体化的核心力量,在地缘经济和地缘政治领域呈现出越来越大的影响力。2021年9月,上海合作组织在塔吉克斯坦杜尚别举行成立20周年纪念活动,同意启动吸纳伊朗为正式成员国的程序。该组织已经横跨东亚、中亚和南亚地区,^②承担了解决关涉全球地缘政治经济格局三个关键区域的安全和经济治理问题的任务,供给了大量跨区域的国际公共产品。^③

(三) 印度全球领导力构建与国际公共产品供给

印度作为传统的南亚地区大国,冷战后积极加入全球治理进程。面对区域追随者与全球竞争者,印度需要考虑的是如何为潜在追随者供给满足其利益期望的国际公共产品,强化国际领导力合法性基础。^④尤其是自2014年纳伦德拉·莫迪政府执政后,印度强化区域领导力的目标更加明确。2015年2月,印度总理莫迪向驻外使团负责人讲话时表示,国际环境变化为印度带来“难得机遇”,印度无须再做“平衡大国”

^① 王效云:《欧亚经济联盟的形成、发展与实际效用——国际环境与新兴经济体角度的考察》,载《西伯利亚研究》,2023年第1期,第21-30页。

^② Ovigwe Eguegu and Javairah Kulthum Aatif, “Iran’s Membership Raises the SCO’s Profile—and Expectations,” *The Diplomat*, September 21, 2021, <https://thediplomat.com/2021/09/irans-membership-raises-the-scos-profile-and-expectations/>.

^③ Raffaello Pantucci, “Afghanistan Crisis Lingers over the Shanghai Cooperation Organization Summit: Raisina Debates,” Observer Research Foundation, September 15, 2021, <https://www.orfonline.org/expert-speak/afghanistan-crisis-lingers-over-the-shanghai-cooperation-organisati-on-summit/>.

^④ Salma Bava, “India: Foreign Policy Strategy Between Interests and Ideas,” in Daniel Flemes, ed., *Regional Leadership in The Global System: Ideas, Interests and Strategies of Regional Powers*, Ashgate Publishing Company, 2010, pp.112-125.

(balancing power),而是要成为名副其实的“领导型大国”(leading power)。^① 基于此,莫迪政府加快供给新型国际公共产品,推进以贷款与赠款、技术、设备和能力建设培训等形式向邻国提供支持;积极构建新型区域合作机制,优先发展“环孟加拉湾多领域经济技术合作倡议”(BIMSTEC)与“孟不印尼次区域合作”机制(BBIN)跨区域合作机制。^②

一方面,在功能异质性高、拥挤度高的安全治理领域,印度通过协作共建带动全球集体行动。早在冷战期间,印度便致力于在南亚建立起相互依存的“安全复合体”,通过区域体系权力平衡供给南亚区域安全公共产品。^③ 21世纪初,国际竞争发生变化,印度开始在东盟、东亚峰会、海湾合作委员会、南亚区域合作联盟和非洲联盟等论坛中担任区域政治和经济领导国。^④ 在冷战后多极化趋势中,印度积极成为印度—巴西—南非对话论坛(IBSA)、金砖国家合作机制(BRICS)、上海合作组织、二十国集团(G20)、亚洲基础设施投资银行与金砖国家新开发银行等全球治理平台的重要成员,参与供给国际公共产品。2003年,印度—巴西—南非对话论坛成立,旨在加强三个新兴大国在经济、政治、环境和国防议题上的全球合作。该三边对话论坛有助于印度成长为跨区域的全球领导者,2008年全球金融危机后,印度作为全球新兴大国的角色被广泛认可。

另一方面,在功能异质性高、拥挤度低的一体化领域,印度采取替代创新的供给路径。在区域与全球治理方面,印度能否吸引区域潜在追随者的认可,关键在于能否依托公共服务积累合法性基础。印度政治思想有着悠久的“泛亚主义”(Pan-Asianism)传统,独立之初便提出亚洲联合的构想,冷战后期更是提出“亚洲世纪”愿景,将自己视为亚洲的天然领导者。长期以来,印度在叙事上将全球南方国家的援助描述为“来自印度人民的礼物”,呼吁弘扬新时代的“万隆精神”。^⑤ 2019年,印度政府的“信贷额度计划”(LOCs)已经扩展至亚洲、非洲、拉丁美洲与加勒比、大洋洲和独立国家联

^① Press Information Bureau, Government of India, Prime Minister's Office, "PM to Heads of Indian Missions," February 7, 2015, <https://pib.gov.in/newsite/PrintRelease.aspx?relid=115241>.

^② 曹德军:《印度地区领导力建构及其国际公共产品供给逻辑》,载《印度洋经济体研究》,2024年第2期,第114-129页。

^③ 参见[英]巴里·布赞、[丹]奥利·维夫:《地区安全复合体与国际安全结构》,潘忠岐等译,上海人民出版社2010年版。

^④ Neil Padukone, *Beyond South Asia: India's Strategic Evolution and The Reintegration of The Subcontinent*, Bloomsbury Publishing, 2014, p.234.

^⑤ Salma Bava, "India: Foreign Policy Strategy Between Interests and Ideas," p.119.

合体的63个国家,其推进的448个发展援助项目总额近280亿美元。^①此外,印度致力于提供具有特色的区域互联互通计划,强化印度洋与太平洋的战略联系、交流与沟通,例如重点启动“季风计划”(Project Mausam),重新联结从东非、阿拉伯半岛、印度次大陆和斯里兰卡到东南亚群岛的广阔印度洋世界。^②

(四)新兴大国供给国际公共产品的多元路径

在“百年未有之大变局”时代,“金砖国家”积极参与全球治理的能动性显著增强。本部分将横向比较中国、俄罗斯、印度与巴西的全球治理实践,展现多元供给路径。其中,中国积极提出“一带一路”倡议、创建“亚投行”机制,俄罗斯大力推进“欧亚经济联盟”、构建中亚“套娃秩序”,印度则促进跨区互联互通、推进“全球南方”合作,供给区域与全球公共产品。新兴大国的多元供给经验,有力反驳了所谓“金德尔伯格陷阱”叙事。从国家利益上考量,为了降低崛起压力与霸权国疑虑,新兴大国须传递可信的安抚信号,展现自身对现有国际制度的建设性贡献。^③尽管新兴大国供给国际公共产品的内在动机依旧是利益驱动,但为获得国际社会的合法性支持,就需要先承担全球治理成本,以“欢迎他国搭便车”方式积累合法性权威。

首先,在全球治理格局转型期,新兴大国的治理能动性增强。面临“百年未有之大变局”的时代挑战,新兴大国通过承担全球治理责任塑造新的领导力认同。作为最重要的新兴大国,中国积极扮演全球治理的贡献者与引领者角色,提供更多的国际公共产品。^④2017年2月,国家安全工作座谈会强调,中国外交“要引导国际社会共同塑造更加公正合理的国际新秩序”“引导国际社会共同维护国际安全”。^⑤在印太格局下,印度推进全球治理的能动性也显著增强,宣称要成为名副其实的“领导大国”。^⑥此外,作为南美大国,巴西也主张在全球治理中发挥引领作用。2023年,卢拉·达席

^① Walter D. Mignolo, “Geopolitics of Sensing and Knowing: On (De) Coloniality, Border Thinking and Epistemic Disobedience,” *Postcolonial Studies*, Vol.14, No.3, 2011, pp.273-283.

^② 曹德军:《印度地区领导力建构及其国际公共产品供给逻辑》,第114-129页。

^③ Stefan A. Schirm, “Leaders in Need of Followers: Emerging Powers in Global Governance,” *European Journal of International Relations*, Vol.16, No.2, 2010, p.216.

^④ “Exploring the Path of Major-Country Diplomacy With Chinese Characteristics Remarks by Foreign Minister Wang Yi at the Luncheon of the Second World Peace Forum,” *Beijing Review*, Vol.56, No.35, 2013, pp.53-59.

^⑤ 《习近平主持召开国家安全工作座谈会强调 牢固树立认真贯彻总体国家安全观 开创新形势下国家安全工作新局面》,《人民日报》,2017年2月18日,第1版。

^⑥ Press Information Bureau, Government of India, Prime Minister's Office, “PM to Heads of Indian Missions,” February 7, 2015, <https://pib.gov.in/newsite/PrintRelease.aspx?relid=115241>.

尔瓦在其第三任期开始之际明确表示,愿为区域与全球治理做出“独特贡献”。^①

其次,通过主动欢迎他国“搭便车”,积累全球治理的合法性。大国领导力源自合法性认同,大国通过供给国际公共产品将自我利益与集体利益统一起来。在相互依存的全球治理格局中,领导力并不来源于行动者的属性特征,而是主体间社会建构的产物。国际公共产品供给嵌入关系网络,可基于互惠原则塑造政治合法性。在全球治理方面,新兴国家要注意避免与霸权国供给同质化的公共产品,尝试建立新的供给模式与全球治理方案,这有助于其成为受人尊敬的“领导者”。新兴国家应主动欢迎国际社会“搭便车”,在全球治理转型阶段通过嵌入既有的国际政治经济秩序,回应建立公平公正的全球治理体系的国际期望。

再次,探索差异化供给路径,提升国际公共产品的认可度。在全球治理中,新兴大国希望成为提出新解决方案的行为体,通过扩大全球外交来提升自身在世界舞台上的地位。当前,主要新兴大国纷纷致力于找准自身定位、发挥比较优势,努力展现国际公共产品供给的独特风格。在全球层面上,新兴大国参与全球治理的路径不是替代修正,而是促进全球治理体系的升级扩容,促进全球治理体系的平稳变革。新型国际公共产品不仅可以带来正外部性,而且激励国际社会合作共赢,协作构建人类命运共同体。

概言之,新兴大国需要将全球领导力嵌入国际公共产品的供给过程。为了在国际社会积累合法性认同,新兴大国需要找准自身定位、发挥比较优势,采取“立体式一差异化”的竞争模式。新兴大国参与全球治理的路径不是替代修正,而是促进全球治理体系的升级扩容,在改良优化的路径上提供具有特色的方案和创造性举措,促进国际体系的有序平稳转型。

结 论

在全球治理领域,供给国际公共产品是新兴大国获得合法性的战略投资。冷战结束后,国际社会呈现非暴力与非强制的规范趋势,大国领导力建构不再依赖资源性权力,而是依赖于合法性权威认同,国际公共产品的供给合法性凸显。长期以来,霸权稳

^① Nicolás Devia-Valbuena et al., “Brazil’s Lula Looks to Revive Regional Cooperation — But He’s Got Critics,” United States Institute of Peace, June 13, 2023, <https://www.usip.org/publications/2023/06/brazils-lula-looks-activate-regional-cooperation-hes-got-critics>.

定论忽视了霸权供给的合法性危机,回避权力竞争可能引发的逆向“金德尔伯格陷阱”问题。当前全球治理格局面临重大转型,新兴大国创造性地供给优质的国际公共产品,是彰显战略能力的重要维度。2023年11月15日,中美元首旧金山会晤指出,“解决人类社会面临的麻烦离不开大国合作。中美应该做表率,加强在国际和地区问题上的协调合作,向全球提供更多公共产品”。^①主动承担国际公共产品供给责任有利于获得国际支持、赢取战略机会、增强吸引力,从而扩展全球领导力。

政治学视野下的国际公共产品供给分析,将大国竞争与合法性认同联系起来,具有一定的理论创新价值。一方面,它初步建构了全球治理的“竞争性—合法性”分析框架。主流西方理论大多基于经济学效率逻辑,关注消费端的“非排他性—非竞争性”,难以解释新兴大国在供给端的供给能动性问题。21世纪以来,中国、印度和俄罗斯等新兴大国积极供给国际公共产品的动力不仅在于经济计算,更在于政治合法性考量。基于国际公共产品的供给“合法性—竞争性”框架,将大国竞争引入全球治理,有助于丰富现有的研究议程。另一方面,它提炼出全球治理的多元路径类型。基于功能异质与拥挤程度两大维度,新兴大国可选择升级扩容、替代创新、叠加嵌入与协作共建四种供给路径类型。通过横向对比中国、俄罗斯与印度等新兴大国的全球治理实践,不仅凸显新兴国家构建包容多元秩序的能动性,也可为探索建构中国特色的政治学自主知识体系带来启示。

(作者简介:曹德军,中国人民大学国际关系学院副教授;责任编辑:宋晓敏)

^① 《习近平同美国总统拜登举行中美元首会晤》,新华社,2023年11月16日。