

DOI: 10.14015/j.cnki.1004-8049.2019.08.004

杨剑、郑英琴 “产权明晰与‘一带一路’公共产品提供——关于纯公共品和分享品组合模式的探讨”,《太平洋学报》,2019 年第 8 期,第 42-53 页。

YANG Jian , ZHENG Yingqin, “The Clarity of Property Rights and the Provision of Public Goods in the ‘Belt and Road Initiative’: The Combination Modes of Pure Public Goods and Shared Goods”, *Pacific Journal* , Vol. 27 , No. 8 , 2019 , pp.42-53.

产权明晰与“一带一路”公共产品提供

——关于纯公共品和分享品组合模式的探讨

杨 剑¹ 郑英琴¹

(1. 上海国际问题研究院 , 上海 200233)

摘要: 在“一带一路”建设过程中,提供公共产品是中国作为一个大国的责任。在长期处于社会主义初级阶段和作为发展中国家的基本国情不变的情况下,中国为“一带一路”沿线国家提供公共产品要体现“既要尽力而为又要量力而行”的辩证思维。基于此,本文以产权归属为思考点,对公共产品中的“纯公共品”和“分享品”进行分类和辨析,进一步分清利益范畴和责任界限,为“一带一路”公共产品的分层管理和多维度运筹提供理论见解和实践思路。理论上,产权、责任和义务明晰的公共产品的提供有利于缩小供需双方在认知上的落差。实践上,通过区分纯公共品和分享品有助于提升“共商、共建、共享”的制度建设,完善我国多元一体的援外模式,并深化其国际化程度。建议在提供纯公共产品的同时,中国可考虑多开发一些产权归属明晰的多元结构的公共产品。

关键词: “一带一路”倡议; 公共产品; 纯公共品; 分享品

中图分类号: D8

文献标识码: A

文章编号: 1004-8049(2019) 08-0042-12

作为“一带一路”倡议的发起国,中国主动担负起提供区域甚至全球公共产品的责任,彰显了一个负责任大国的全球担当。习近平主席在日内瓦指出“我提出‘一带一路’倡议就是要实现共赢。中国支持建设好亚洲基础设施投资

银行等新型多边金融机构,为国际社会提供更多的公共产品。”中国愿意“将自身的发展机遇向世界各国分享,欢迎各国搭乘中国发展的顺风车”。^①这是习近平主席第一次在联合国机构正式宣布中国愿意通过“一带一路”倡议向国际

收稿日期: 2019-04-16; 修订日期: 2019-07-23。

基金项目: 本文系作者主持的上海市软科学研究计划项目“面向‘一带一路’构建高水平创新网络研究”(18692100800) 的阶段性成果。

作者简介: 杨剑(1962—),男,安徽广德人,上海国际问题研究院副院长,上海国际组织与全球治理研究院院长,研究员,主要研究方向: 国际政治经济学、全球治理、极地和网络问题; 郑英琴(1983—),女,福建厦门人,上海国际问题研究院助理研究员,主要研究方向: 全球治理、港台关系等。

* 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 习近平“共同构建人类命运共同体——在联合国日内瓦总部的演讲”,人民网,2017年1月19日,http://politics.people.com.cn/n1/2017/0119/c1001-29033860.html,访问时间: 2018年12月5日。

社会提供更多的公共产品,并将“分享”和“惠及”的概念传递给世界。当公共产品的提供已经成为中国推进“一带一路”建设的一个重要理念和宣介词汇时,它一定会对共建“一带一路”各方的实践活动产生重要影响。本文以产权归属为思考点,对公共产品中“纯公共品”和“分享品”进行分类和辨析,进一步厘清其利益范畴与责任界限,在此基础上,建议“一带一路”倡议的决策者和实践者加强对“纯公共品”和“分享品”这两类产品的分层管理和运筹的意识,探索具备可操作性的公共产品的多重组合方式,以确保公共产品持续、稳定地供给以及有效地发挥作用,并带动“一带一路”沿线国家的共同参与和持久发展。

一、以产权归属为思考点对公共产品加以辨析的必要性和理论依据

1.1 中国提供“一带一路”公共产品的历史责任和客观条件

全球经济萧条和国际政治格局调整,使得全球治理特别是公共产品提供出现赤字,无论是公共产品的数量、还是公共产品提供方的数量都显不足。在全球治理层面和区域治理层面,相关国家对参与治理并提供公共产品给予了很高的期待,有时甚至是过高的期待。这种期待给了中国通过提供公共产品扩大影响力的机会,也给中国造成了一定的压力。

提供公共产品是推动构建人类命运共同体,参与全球治理体系变革,提高中国国际影响力、感召力和塑造力的必由之路。无论是从传统大国的实践看,还是从国际关系权威理论的诠释看,一个国家的全球影响力和塑造力的提升速度的曲线与其提供公共产品能力的成长曲线具有一致性。^①就中国本身而言,近四十年的改革开放所积累的成就,使中国有能力也有意愿为世界作出更大贡献。中国积极参加全球治理体系的变革,努力解决发展失衡、治理困境、数字鸿沟、公平赤字等问题,为世界和平发展作

出新的更大贡献。随着“一带一路”的建设和推进,中国将提供越来越多具有中国烙印的公共产品,范围涵盖经济、制度、安全、理念、文化、发展等多个领域。^②

提供公共产品也是世界对中国的客观需求。如果认真分析“一带一路”公共产品提供所面临的客观形势会发现,全球性的公共产品需求在上升,而供给却明显不足,这主要表现为:(1)“一带一路”沿线国家对来自中国的资金、技术和基础设施建设能力给予了极高的期待。这些国家既包括发展中国家(如非洲和南亚国家),也包括一些转型国家(如中东欧国家)。一些未被划入主要线路的国家(如拉丁美洲和大洋洲国家)也表达了希望将“一带一路”延展至他们所在地区的愿望;^③(2)世界经济在2008年金融危机后长期萧条,无论是技术创新、市场培育还是资本积累,仍没有展现出强劲的反弹动力;^④(3)推动“一带一路”沿线经济社会发展的国际资源十分有限,欧美等西方国家为实现联合国可持续发展目标提供公共产品的能力在萎缩。欧洲内部先后出现了债务危机、移民危机、欧盟领导力危机以及英国“脱欧”等重大挑战,欧洲领导全球治理的雄心严重受挫。欧盟原定的支持中东欧、中东地区、南高加索地区、中亚地区和非洲的援助计划都大幅收缩。^⑤美国在2009年金融危机之后,也表现出减少国际承诺和对外承担义务的趋势,而特朗普总统的上台更是将这一趋势推向了极致。欧美的这些变化使得可用于支持发展中国家实现可持续发展目

① 樊勇明著《西方国际政治经济学》,上海人民出版社,2006年版,第59页。

② 乐玉成“为全球治理体系改革和建设不断贡献中国智慧和力量”载《党的十九大报告辅导读本》,人民出版社,2017年版,第417-418页。

③ [秘鲁]玛丽亚·奥斯特洛·梅西亚“为什么‘一带一路’倡议对秘鲁很重要?”中国“一带一路”网,2018年10月18日, <https://www.yidaiyilu.gov.cn/ghsl/hwksl/69077.htm>,访问时间:2019年2月20日。

④ 陈文玲、颜少君“2016—2017年世界经济形势分析与展望”,《全球化》2017年第2期,第45-63页。

⑤ 王义桅“欧债危机的战略影响”,《当代世界》2012年第2期,第55-57页。

标的国际资源出现萎缩的趋势。这也导致联合国对于全球可持续发展伙伴关系的成就较为悲观,从2012年9月联合国“千年发展目标差距问题工作组”发布的《全球发展伙伴关系:让言语成为现实》报告中可见一斑。该报告表达了对“建立促进发展的全球伙伴关系”进展的不满;联合国前秘书长潘基文为此在举行记者招待会时称,全球伙伴关系进展乏力,发达国家向发展中国家提供的官方发展援助在2011年首次开始下降。与此同时,联合国新出台的2030可持续发展议程,也遭遇了部分发达国家推卸责任的困难。联合国敦促发达国家不要把财政紧缩的负担转嫁给穷人或穷国。^①

1.2 中国基本国情和国力对提供公共产品的制约

从中国作为公共产品提供者的身份看,参与全球治理、提供公共产品是中国负责任的表现,但本身处于社会主义初级阶段的现实又制约了中国广泛提供公共产品的能力。

“一带一路”建设是一项世纪大工程。在这一工程的启动和布局阶段,中国仍处于并将长期处于社会主义初级阶段的国情没有变,中国还是世界最大的发展中国家的国际地位没有变^②。中国处于社会主义初级阶段至少要一百年或者更长时间。如果把社会主义初级阶段分为:启动期、发展期、成熟期、向更高阶级的转型期,那么可以说,今日中国仍处于社会主义初级阶段的发展期。这一发展阶段和身份直接决定了中国所能提供的公共产品的类型和特征,也提醒中国对自己的能力和基础要有一个清醒的认识。“一带一路”建设是中国对国际事务承担大国责任的表现,然而这毕竟是社会主义初级阶段的一种承担。目前,中国能向更大范围提供更多数量和更高质量公共产品的能力还十分有限,只能基于自身能力和发展现实在双边、区域范围内或者全球个别领域提供短期有限的公共产品。其中,向“一带一路”沿线国家提供公共产品就是一项区域性的供给行动。

与此同时,中国社会目前面临人民日益增

长的美好生活需要与不平衡不充分的发展这一主要的治理矛盾^③;同时还存在着沿海地区与内陆地区发展不平衡的矛盾,存在着发展生产与环境保护之间如何平衡的巨大矛盾。这些基本矛盾的存在说明国内发展仍是中国面临的首要任务。因此,开展“一带一路”建设就必然存在中国国内人民对公共产品的需求和“一带一路”沿线国家对公共产品的需求之间的平衡问题,以及由此产生的内外民众支持度的平衡问题。这需要积极探索全新的公共产品提供方式,来统筹内外两个大局,实现强国战略。鉴于此,如果从产权归属来看公共产品的提供,或许能够给中国更多的启发。特别是围绕“一带一路”建设公共产品的提供,多重组合的最佳配置或许可以成为重要的思考轴线。这其中既包括公共产品提供者的多元化,区域公共产品和全球公共产品的多元组合,也包括有形的物质产品以及无形的制度产品和服务产品的组合。

1.3 以产权归属为思考点对公共产品加以辨析的理论逻辑

公共产品是从经济学延展出来的概念,是相对于私人产品(private goods)和公害物品(public bads)而言的一种产品。既往的研究及其阐述的特点是将关注点放在“效用”上,即效用的“可分享性”上。凡是效用具有可分享性的产品即为“公共产品”,具体则指在消费和使用上具有非竞争性、在效用收益上具有非排他性的产品。有学者指出,在经济学语境中,某一产品的“公共性”并非指该产品须由公家提供,而是指人人都有机会享用该产品的“公共性”。^④另一种概述是,实现了任一公共目标或满足了

① 王雷、林琼“潘基文敦促发达国家信守实现千年发展目标承诺”,中国新闻网,2012年09月21日,<http://www.chinanews.com/gj/2012/09-21/4200450.shtml>,访问时间:2019年2月20日。

② 习近平“在中国中国共产党第十九次全国代表大会上的报告”载《决胜全面建成小康社会夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利》,人民出版社,2017年版,第19页。

③ 同②,第11页。

④ Bruce M. Russett and John D. Sullivan, “Collective Goods and International Organization”, *International Organization*, Vol. 25, Issue 4, 1971, p.846.

任一公共利益就意味着向某一集团提供了一件公共的或集体的产品。^① 相关例子包括: (1) “国防”“市场机制”等由国家政府提供的“产品”; (2) “收费高速公路”“技术创新”等由企业参与并获得收益的产品; (3) “PPP”式(public-private partnership) 的公私合作供给方式。但学界对公共产品的讨论较多的是“搭便车”和“外部性”等问题, 对于公共产品的产权^②问题, 特别是对公共产品基于产权属性的决策权、经营权和处置权并未做出明确界定。

从现实来看, 上述三个层面的公共产品提供者不同, 同一个层面的公共产品提供者也可能是多元的。因为很多情况下, 公共产品的提供其实都存在赤字的问题, 当政府、国际组织等主要“公共机构”无法提供足够的公共产品时, 社会民间组织、私营部门等第三方提供者手上的资源成为了重要的补充来源。这种组合解决了产品供给不足的问题, 但也造成了产品产权多元化的现象。这一既存的事实和现象, 需要学术界加以关注。

公共产品产权的多元性关系到产品的经营权、管理权和收益权利的分配问题, 也关系到公共产品的持久稳定供给问题。“公地悲剧”产生的很大原因在于产权不明确, 导致责任分担不明, 利益与责任的分配不匹配。鉴于此, 明晰产权有助于明确公共产品的利益与责任范围。

基于以上分析, 本文从产权的角度把“一带一路”建设提供的公共产品细分为“纯公共产品”(pure public goods) 和“分享品”(shared goods) 两大类。以此类推, 公共服务则可分为“纯公共服务”和“分享式服务”。“纯公共产品”意即, 在产品被提供之后, 提供者就不再拥有产权和决策权, 或者将主要产权和主要决策权让渡出去。这意味着“纯公共产品”的相关权利, 包括产权和决策权是公共的, 使用方式也由公共决定, 比如各国缴纳的联合国会费。而“分享品”则指产品的产权仍归自己保留, 但提供者愿意将产品的效用拿出来在不同范围与公众分享的产品。这意味着该产品的使用权和收益权具有部分的或全部的公共属性, 但所有权、支配

权和处置权, 包括如何使用这个产品的决定权则是提供方所保有的。换言之, 它分享的仅仅是使用和收益。介于纯公共品和分享品之间的, 还有一类产品——“俱乐部产品”, 即一定数量的成员(如国家成员) 根据治理的目标、自身的能力和利益而捐出一定数量的“产品”, 并按照一定的决策机制来决定产品的使用和收益的分配。坎巴尔(Ravi Kanbur) 等人认为, 俱乐部产品的供给机制是“一种让使用者对某一产品出价并据此支付费用的精明的制度安排。”^③ 这一类产品建立在使用者付费的联合供给、个体消费的基础上, 其相对公共性体现在对非俱乐部成员的排他性和俱乐部成员之间的部分竞争性, 但也不排除能产生一定的正向外部效应。这里对俱乐部产品做一补充说明, 根据缪勒(Dennis C. Mueller) 对“俱乐部理论”的定义, 当对供给公共产品的成本没有作出贡献的人能够排除在对它的消费之外, 就潜在地存在着一个自愿地统一提供公共产品并只用于他们自己消费的个体集团, 这就产生了一个自愿提供排他性公共产品的俱乐部。^④ 俱乐部产品的讨论实际上是对产品提供过程中产权和决策权问题的一种回应式的安排。

如果按照产品的所有权、使用决策权及效用范围作一个分类, 再按照独自拥(享) 有、俱乐部拥(享) 有、区域全体拥(享) 有以及全球拥(享) 有等不同范围作为划分, 可以得到以下几种情况(参见表 1): 第一种是产品的所有权、使用决策权与效用范围均属于提供者自身, 这类属于私有产品(private goods), 不在本文的讨论范围。第二种是产品的所有权归俱乐部所有, 使用权和决策权属于俱乐部的小集团共商, 效

① [美]曼瑟尔·奥尔森著 陈郁等译《集体行动的逻辑》, 上海人民出版社, 2004年版, 第13页。

② “产权”是经济所有制关系的法律表现形式, 它涉及财产的所有权、占有权、支配权、使用权、收益权和处置权。

③ R. Kanbur, T. Sandler and K. M. Morrison, *The Future of Development Assistance: Common Pools and International Public Goods*, Washington: ODC, 1999, p.62.

④ [美]丹尼斯·C.缪勒著 杨春学等译《公共选择理论》, 中国社会科学出版社, 1999年版, 第187页。

用范围也局限在俱乐部成员,这一类属于俱乐部产品。第三种是产品的所有权归区域全体成员所有,使用权和决策权由全体成员共商达成,效用可以惠及区域所有成员,这一类属于区域纯公共产品。第四种是产品的所有权归全球公

共所有,使用决策权由全球成员共同协商,效用范围惠及全球各国(即全人类),这一类产品称为全球纯公共产品。第五种是产品的所有权和决策权归提供者,效用范围属于区域或全球成员,即“分享品”。

表1 从产权角度对产品的分类

产品所有权	独自拥有	俱乐部成员共同拥有	区域全体拥有	全球公共拥有	提供者拥有
产品使用决策权	独自拥有	俱乐部成员共同拥有	区域成员拥有	全球性国际组织按组织章程决定	提供者拥有
产品效用范围	独自享用	俱乐部成员享用	区域成员享用	全球各国享用	区域成员或全球成员享用
产品类别	私有产品	俱乐部产品	区域性纯公共品	全球性纯公共品	分享品

资料来源:笔者自制

但现实中,公共产品的划分可能更为复杂。特别是引入分享品的概念后,至少会增加两种情况:一种情况是,产权属于某个单一提供者,产品使用的决策权或属于提供者自己,或属于提供者可以施加最大影响的一个国际机构;但产品效用可以超越提供者自身并超越决策者惠及更大的范围。这种情况的典型例子就是全球互联网的主要根服务器和网络地址管理。^①另一种情况是,产权归属为俱乐部,决策权也属于俱乐部,但产品的效用惠及俱乐部以外的更多国家和地区。这一类情况的典型案例是亚洲基础设施投资银行。^②相对于纯公共品的供给方,分享品的供给方掌握着自己所拥有产品的管理权和决策权,有权决定在多大范围内进行分享。而当分享品提供者不能继续提供时,因为产权归属明确而不存在更大的道德风险;分享品的享用者也因为明确知晓产品的所有权以及绝大部分决策权归提供方,因此会珍惜获得分享其效用的机会。

不可否认,承担大国责任意味着需要提供相应的公共产品,但在理论和实践上混淆纯公共品和分享品的概念,容易使产品的提供方和享用方混淆利益与责任的界限。在大多数情况下,这种混淆不清可能导致公共产品的提供无法行

稳致远,甚至导致供给断炊。一旦出现这种情况,既不能保证供给者和享用者双方共赢目标的实现,也无法保证提供者通过提供公共产品提升其影响力、感召力和塑造力的政策目标的实现。从产权的角度对公共产品进行纯公共品和分享品的区分,有助于在国力有限的情况下,把握资源使用的可控性,更有效地发挥公共产品的效率,尽可能减少其产生的负外部性。

^① 针对要求联合国接管互联网的呼声,美国国会于2005年以423票对0票通过了一项决议案,要求美国政府明确表态美国对根服务器以及地址管理机构的所有权。国会议案表达了以下几个含义:(1)互联网的基础设施是美国国家的重要资产;(2)互联网是美国人开拓的新边疆;(3)由美国人管理网络才能保证安全和高效。参见美国众议院决议案,“Expressing the Sense of the Congress Regarding Oversight of the Internet Corporation for Assigned Names and Numbers”, H. Con. Res. 268 [109th], <https://www.congress.gov/bills/109th-congress/house-concurrent-resolution/268/text>,访问时间:2019年3月2日。

^② 亚洲基础设施投资银行(简称“亚投行”)组织框架由理事会、董事会和银行总部组成,采用股份制银行的治理模式。其中,由所有成员国代表组成的理事会为其最高权力和决策机构,目前主要的成员国大多是发达国家和新兴经济体;董事会由理事会选举的总裁主持,负责管理性决策;银行总部下设银行各主要职能部门,分别负责亚投行日常业务的开展。初期亚投行将主要向主权国家的基础设施项目提供主权贷款。针对不能提供主权信用担保的项目,引入公私合作伙伴关系模式。亚投行也会通过成立一些专门的基金进行投融资进而保证资金规模。亚投行也考虑设立信托基金,通过亚投行和所在国政府出资,与私营部门合理分担风险和回报,动员主权财富基金、养老金以及私营部门等更多社会资本投入亚洲发展中国家的基础设施建设。

二、在“一带一路”建设中明晰公共产品产权具有特殊意义

2.1 以产权明晰为基础的公共产品提供有助于减少“一带一路”建设的相关风险

中国通过“一带一路”建设提供公共产品既可以帮助沿线国家发展经济、引进技术、培育市场,也有助于中国影响力在相关地区的成长^①,并获得相应的制度性收益^②。与此同时,在为“一带一路”沿线国家提供公共产品的过程中,如何防范风险也是决策层和学界关心的问题。以“一带一路”建设中的对外直接投资为例,由于“一带一路”沿线国家有相当一部分都属于发展中国家,其经济发展阶段、政治体制、文化历史背景、市场机制等差别较大,个别国家甚至处于地缘政治冲突的热点地带,导致中国对外直接投资存在风险和隐患,主要包括政治动荡、战乱冲突的风险;文化差异带来的风险,如在中东地区中国投资的能源开采以及基础设施建设项目多次被宗教极端势力破坏;管理不完善带来的投资风险;在地国市场萎缩影响投资回报率的风险等。^③从最直接的安全角度看,沿线国家政权更迭、社会动乱、政策变化对中国企业在当地的财产、人员和权益构成了侵害的风险。^④在上述诸种潜在风险隐患的制约下,一旦中国国内经济景气的变化造成公共产品供给断崖式减少,可能给中国的全球战略布局和影响力塑造带来挫折。这是一种因公共产品供给的不可持续性带来的风险。

提供区域公共产品可能遇到上述风险,也可以将其理解为中国由地区性大国向世界性大国迈进过程中需要付出的“成长的代价”,^⑤但减少不必要的成本和代价也是中国必须纳入系统思考的重要内容。有必要对“一带一路”建设中可能出现的风险提出预警,这需要在设计和提供相关公共产品的阶段就将其相关的产权、决策权和受惠面确定下来。正如前文所述,由于提供纯公共产品之后,提供者或者不再拥有产

权和决策权,或者将主要产权和主要决策权让渡出去,从而造成了提供者的被动局面,这不利于风险防范。纯公共品的产权问题及其相关风险的讨论应当激发中国以产权为思考轴线的风险防范措施和制度;建议根据纯公共品和分享品经营和管理方式的不同,在实践中有效减少“一带一路”建设过程中存在的风险。

2.2 区分纯公共品和分享品有利于缩小供需双方在认知上的落差

在公共产品问题上,提供者和享用者之间存在着认知上的差距。享用者希望无限制地免费享用或低价享用,由此产生了“搭便车”现象,这就容易导致公共产品供给不足的现象。^⑥而提供者虽然知道搭便车者意向的存在,但其主要关注点放在影响力的提升,以及确保公共产品的效用能持续发挥并获得制度收益。这种认知落差的存在会影响二者之间的关系和相互信任。缩小二者之间认知落差的方法之一,就是明确所提供公共产品的类别和属性。

从供应方的角度看,在提供公共产品时,要尽力而为,更要量力而行。在有节奏地提供公共产品的同时,供应方还应进一步细化公共产品的分类,根据不同公共产品的属性和特点来运作公共产品供给,确保公共产品对治理的有效性,确保影响力的可持续提升,这也是避免风险、化解危机的必要前提。区分纯公共品与分享品的核心要义是,通过明确产品的产权归属,进而明确产品供应与享用的权利与义务、成本与收益的边界,从而有利于引导、规范、促进公共产品的持续提供和有效利用。另外,区分纯

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 杨剑、张明“‘一带一路’建设与中国的制度性收益”,《国际展望》2019年第4期,第39-60页。

③ 陈波“‘一带一路’背景下我国对外直接投资的风险与防范”,《行政管理改革》2018年第7期,第61-66页。

④ 何寿奎“‘一带一路’公共产品供给困境与路径优化”,《中国流通经济》2017年第11期,第15-22页。

⑤ 卢光盛、别梦婕“‘成长的代价’:区域公共产品与中国周边外交”,《当代世界》2017年第3期,第16-19页。

⑥ 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83页。

公共品和分享品有利于提升供给者(或供给者组合)的积极性。对于分享品而言,产品的所有权、处置权部分地或全部地归供给者所有,供给者可以有充分的选择权来决定产品的供给对象和供给数量,也可以对产品进行长期有效的经营。最重要的是,区分纯公共品和分享品有利于引导需求方的预期,在“一带一路”沿线国家形成合理、适度的政府预期和社会预期,也有助于确保产品供应的可持续性。因为如果需求方期待过高或提供方的承诺过于慷慨,就可能造成现实和期待的极大落差,一旦出现“今日可供,明日断供”的场景,公共产品的供给方将失信于需求方,容易产生矛盾,更达不到提升供给方影响力的效果。基于产权明晰的分享品这一概念的引入,有利于降低产品供给方的“供给压力”和“道德风险”;由纯公共品与分享品共同组合构成的“一带一路”公共产品,有助于缩小中国与“一带一路”沿线国家对公共产品的认知落差,更好地体现“共商、共建、共享”思路,有助于通过合理的制度安排来实现公共产品的持久供给。

2.3 区分纯公共品和分享品有利于体现“既尽力而为又要量力而行”的辩证思维

中国自身的发展是提供公共产品的前提。中国越发展,就越有能力为全人类做出新的贡献。但目前中国仍然是发展中国家,正处于并将长期处于社会主义初级阶段,“既要尽力而为又要量力而行”的辩证思维是中国在“一带一路”建设过程中应当长期坚持的原则。习近平主席的治理思想是内外相通的,他关于国内民生和社会治理的讲话就明确反映出这一辩证思维。习近平指出,“要根据经济发展和财力逐步提高人民生活水平,政府主要是保基本,不要做过多过高的承诺,多做雪中送炭的重点民生工程,引导和鼓励广大群众通过勤劳致富改善生活,政府不能包打天下。”^①同样,在“一带一路”建设过程中要根据中国的国力,根据沿线各方的实际需求,逐步提高公共产品提供的数量和质量,不要做过多过高的承诺,多提供一些能够

起到雪中送炭作用的公共产品,提供一些能提高中国在该地区的影响力、感召力和塑造力的公共产品。一方面要正确引导“一带一路”沿线国家的合理期待,另一方面要通过权责共担、项目共建的方式实现共同发展,中国在这方面不能包打天下。

“一带一路”建设的目标是构建人类命运共同体,这更是一项历史性工程,更需要贯彻“既要尽力而为又要量力而行”的思路。量力而行的原则是由当今世界各国的实力对比决定的,也是由中国提供公共产品的能力相对较弱这一现实决定的。但在量力而行的基础上中国还是要尽力而为,这其中一个有效的做法就是开发更多的“分享品”。这样既能保证中国的产品更加广泛持久地惠及“一带一路”沿线国家,帮助其发展,促进相互友谊;同时也能够保证中国国力的持久发展。因为在社会主义的初级阶段,中国提供纯公共产品的能力相对较弱,但提供分享品的能力和潜力可以得到很好的发挥。随着国家的进一步发展和强大,随着时间的推移、力量的积累和经验的获得,中国提供纯公共品的比例将逐渐上升,但保持分享品、俱乐部产品、纯公共品三种产品组合的供给模式将长期存在。

三、以纯公共品和分享品互补方式提供公共产品的总体思路

3.1 通过区分纯公共品和分享品来提升“共商、共建、共享”的制度建设

通过“一带一路”建设带动制度上的发展,本身就是新型国际关系建设的一个重要方面,是对全球发展援助机制和南南合作制度创新贡献出的中国智慧。制度为特定领域的特定成员互动提供了行为规则以及一系列约束性条件,

^① “习近平:保障和改善民生没有终点,只有连续不断的新起点” 中国共产党新闻网,2016年11月29日 <http://cpc.people.com.cn/xuexi/n1/2016/1129/c385476-28904979.html>,访问时间:2019年3月12日。

对参与各方之间的活动进行引导和管理。衡量制度质量的主要指数包括制度的规则体系、激励能力、合法程度等。高质量的制度包含内在统一、相对稳定、清晰明确的规则体系,提供可信的奖励和惩罚功能,植根于传统文化与社会可持续发展的合法性。^①

如果“一带一路”建设有高质量的制度保证,就会有助于增加相关行为体之间、特别是公共品提供者与需求者之间互动的稳定性和可预测性。“共商、共建、共享”是“一带一路”倡议的核心精神,彰显了“相互尊重、权责共担、同舟共济的人类命运共同体意识”。^②“共商”要体现在制度规则的共识上,“共建”要体现在权责关系明晰上,“共享”要体现在共赢普惠的效果上。践行共商、共建、共享,提升“一带一路”建设的制度质量,可通过差别化的方式提供公共产品加以落实,因为产权制度在国际社会已经有着广泛且坚实的支撑体系;而基于产权明晰对纯公共品和分享品加以区分,在实践上有利于从制度上体现由粗放型提供公共产品向精细化运筹和管理公共产品的发展方向,从而有助于制度的细化与构建。

具体来看,“一带一路”建设包括双边、小多边、多边的协商对话与谈判,可以根据公共产品的属性,建立一些专业高效的组合式供给体系。就提供公共产品而言,“共商”是实现共建和共享的第一环节,共商的质量和效果会直接影响共建的顺利与否,并进一步影响共享的可持续性和范围。基于以上理论分析,共商阶段要在明确产权的前提下很好地解决不同性质公共产品的决策权和处置权,共商供给模式、经营模式和分享模式。在有效区分分享品、俱乐部品和纯公共品三种情况下,围绕决策权和处置权开展共商的形式和范围各不相同。其中可能包括产品供给者团体之间的共商,也有供给者与消费者之间的共商。究竟是采取自定、小共商还是大共商的决策模式,应基于需求及效率的考虑,更要基于产品的产权性质。“共建”的重点是在明确产权的前提下,明确权责,协作贡献,共同负责,从而避免共建变成“单建”。“共享”

是公共产品的核心目的,是“一带一路”倡议的主要目标,意味着产品可以惠及他人和造福他人。鉴于纯公共品和分享品的分享方式与分享范围的不同,区分这两类公共产品有助于提供者的相关权利在国际法律制度和双边正式协议中获得明确和保护。此外,共享的过程与消费行为类似,也会产生新市场、新需求和新资源。因此,在共商、共建、共享的过程中,从制度安排上体现分享品与纯公共品的差异有利于让公共产品提供者和享用者持久获得收益。

3.2 产权明晰的公共产品提供模式有利于完善多元一体的援外模式

“一带一路”建设所需的公共产品具有多样性和多元化的特点,大体可分为如下几类:一是物质产品,例如交通基础设施和通信网路建设,以及各类基金和专项优惠贷款的提供等。二是非物质产品,例如知识、技术、标准、专利以及理念等。前商务部长高虎城在谈及“一带一路”基础设施建设时写道,在完善技术设施联通网络的同时,中国要“加强与相关国家和地区基础设施建设规划、质量技术体系对接,促进政策、规则、标准三位一体的联通。”^③在物质类产品中,分享品占据比重较大;在非物质类产品中,纯公共品比重会高一些。

基于“一带一路”建设中所需公共产品的多元性,相应采取多样化的提供模式有助于优化全球及区域经济结构,促进多种合作模式的发展。而且,中国国内多种所有制并存的格局也部分地决定了在参与“一带一路”建设时采用基于产权明晰的多元公共产品提供模式。经过四十多年改革开放,中国国内的所有制发展成为包括全民所有制、非公有制和混合所有制的经济。因此在“一带一路”建设的海外经济活动中

^① [巴西]罗伯托·诺格亚“区域性公共产品、治理与能力建设”载[西]安东尼·埃斯特瓦多道尔、[美]布莱恩·弗郎兹、[美]谭·罗伯特·阮著,张建新等译《区域性公共产品:从理论到实践》,上海人民出版社,2010年版,第260页。

^② 高虎城“积极促进‘一带一路’国际合作”载《党的十九大报告辅导读本》,人民出版社,2017年版,第407页。

^③ 同^②,第410页。

也必然体现出所有制多元化的特点。基于这一现实,若要实现“一带一路”公共产品持续、稳定、有效地提供,需要确保非公有制企业的产权及相关权利得到尊重和保护。以国家任务为由要求民营企业和股份制企业为“一带一路”提供纯公共产品是不现实的;只有尊重市场规律,尊重企业的权利并为企业创造经营条件和机会,才能发挥其参与“一带一路”建设的积极性。因此,在厘清纯公共品和分享品的基础上,发展多元的提供网络是“一带一路”建设未来的发展方向。在实践层面中国已经有了“中国政府+中国国有企业+中国民营企业+外国政府(或企业)”的共建共享模式,也有“中国政府+中国私有企业+外国政府(或企业)”等多元提供方式。此外,在多元体制的条件下还可引导民间力量进行投资,推进PPP公司伙伴融资模式建设等。^①其中,具有现代企业制度的中国国有企业,既有为国家完成国际义务的责任,也有对股东负责的义务。“一带一路”建设包括了很多项目投资,相关项目和工程最后能否给中国企业带来合理的收益,对在地国的投资及贷款能否收回成本等都是实实在在的问题。针对此,增强“一带一路”建设的法治保障是管控上述风险的一条路径,而法制保障的前提是厘清公共产品的权属问题,在此基础上利用多边和双边法律平台进行推广与评估工作,强化条约保障和法治保障体系建设才可能起到风险管控的作用。^②分享品概念的提出以及在实际上的运用,有利于在明确产权的基础上建立现代治理制度,也有助于形成内外制度联通的共建体系。

此外,构建“一带一路”共建共享新模式,可由政府、社会、市场等多元主体通力协作。政府发挥资源与动员的优势、社会组织发挥专业与信息优势、市场发挥对资源流动的基础调节优势,^③一方面可鼓励各提供者协同合作,保障公共产品的持续与有效供给;另一方面可通过增强各利益相关群体在全球公共产品决策中的参与度,使得私营和公营双方之间的竞争更为公平和完全。^④

3.3 产权明晰的公共产品提供模式有利于深化援外工作的国际化程度

中国应当通过“一带一路”打造21世纪高标准国际对外援助体系,这也是建设新型国际关系的重要内容。中国援外工作的国际化是由全球化时代优势互补和资源有效配置的需求决定的,也是减少压力和化解风险的一项必要措施。习近平主席强调“一带一路”是由各方共同打造的,它属于全世界。他指出“‘一带一路’是中国首提的,但它是属于全世界的”;“‘一带一路’建设跨越不同地域、不同发展阶段、不同文明,是一个开放包容的合作平台,是各方共同打造的全球公共产品。”^⑤在“一带一路”相关区域内,不同国家和地区有着不同的比较优势,中国有着巨型新兴经济体的技术和资金的优势,发达国家有着资金、技术和知识产权的优势,“一带一路”沿线国家有着劳动力优势以及需求市场优势。将不同的优势有效结合起来,可以实现“共商、共建、共享”效益的最大化。^⑥因为在共建“一带一路”过程中,将不同发展阶段的国家的相应资源和优势结合进来,会激发相关的协商谈判,从而明确订立相关公共产品的产权、决策权和受益权,实现资源的有效配置和最优利用。从既有的实践来看,“一带一路”建设中公共产品的提供模式可归纳如下:

① “‘一带一路’战略风险评估及应对建议”,国家信息中心网站,2016年6月3日,http://www.sic.gov.cn/News/455/6469.htm,访问时间:2019年3月6日。

② 北京市律师协会外事委员会课题组“关于‘一带一路’法制建设和法律风险防范的思考”,《中国司法》2016年第11期,第46-47页。

③ 马瑞“公共服务的有效供给——全民共建共享机制的理论逻辑与构建思路”,《国外理论动态》,2016年第6期,第64-71页。

④ [德]魏伯乐、[美]奥兰·扬、[瑞士]马塞厄斯·芬格主编,王小卫、周纁译、刘昶审订《私有化的局限》,上海人民出版社,2006年版,第483页。

⑤ 习近平“开辟合作新起点,谋求发展新动力——在‘一带一路’国际合作高峰论坛圆桌峰会上的开幕辞”,新华网,2017年5月15日,http://news.xinhuanet.com/2017-05/15/c_1120976082.htm,访问时间:2019年3月12日。

⑥ 仲文娟“新模式 新路径 新前景”,《人民日报》,2018年1月4日,第23版。

(1) 亚投行模式

为建设“一带一路”,在中国的倡议下建立的亚洲基础设施投资银行作为“一带一路”的国际金融支撑平台,有助于“一带一路”建设公共目标的实现,也开启了一种提供公共产品的模式——俱乐部式的分享品提供模式。亚投行行长金立群认为,亚投行是中国改革开放的一个重要成果,是中国承担更多国际责任,推动完善经济体系,提供国际公共产品的建设性的举措。^① 亚投行按照多边开发银行模式和原则运作,在治理结构、政策标准、运营模式等方面体现出国际性、规范性和高标准。金立群行长说,亚投行“首先要做到财务可持续,项目不赔钱才能给出资国带来切实益处,并巩固机构自身财务基础和实力”。^② 中国政府在亚投行决策权问题上遵守承诺,不干预银行经营,而是通过董事会积极发挥大股东作用。亚投行的诸多投资方均是发达国家,其在亚投行的资金投入,都有重要的收益考虑,特别是资金投向哪些地区哪些项目方面,注资方都有重要的发言权和决策权,这决定了亚投行的资金是一种产权明晰的分享品。这样一个投资银行的存在,有助于促进发达国家与中国合作开发和建设“一带一路”第三方市场的意愿。

(2) 第三方市场合作模式

这是中国政府在实践上进行新的对外援助方式的尝试。2015年6月,《中法关于第三方市场合作的联合声明》发表,“第三方市场合作”这一国际合作的创新模式正式推出,其聚焦于基础设施、能源、环保、金融等领域,通过机制化合作将中国的优势产能、发达国家的先进技术和广大发展中国家的发展需求有效对接,实现1+1+1>3的效果。^③ 中国已同法国、德国、英国、比利时、葡萄牙、日本、韩国、新加坡等10多个发达经济体达成第三方市场合作的共识。中欧班列的维护工作就是由中国铁路总公司和德国铁路公司以第三方市场的形式合作完成。而且,第三方市场合作的思路也促进了金融领域和技术领域公共产品多元投放方式的创新。按照“政府引导、企业主体、市场运作”的原

则,推动设立由中国国家开发银行或丝路基金与国外金融机构合作的第三方共同投资基金,通过股权、债权等多种方式,为共同投资“一带一路”沿线的第三方市场项目提供融资支撑,实现长期可持续合作。^④ 其中,西方发达国家作为第三方市场的合作方参与“一带一路”建设,大多数情况下是以提供分享品的方式出现的。但是发达国家及其相关企业从中获得的收益会激励这些国家愿意与中国一道参与共建,对于“一带一路”建设的持续发展有正面效应。

(3) 梯度投资模式

中国推动“一带一路”建设的实践创造了一种国际合作梯度供给公共产品的模式。这种模式指的是按照接受国的发展现实分阶段对不同领域进行投资、提供不同类型的公共产品,以实现效益的最大化并促进接受国的递进式发展。以中国对柬埔寨的投资为例。英国研究者亨利·提尔曼(Henry Tillman)对此进行了深入研究。他发现中国在柬埔寨的投资项目分为两个阶段:在第一阶段,中国投资主要集中于能源、供水以及公路、桥梁、铁路和港口等基础设施建设;在第二阶段,一旦基础设施可以发挥有效功能后,就开始发展房地产和制造业(中国在柬埔寨的产业投资主要是纺织和成衣制造),同时开始与柬方一起建立特别经济区,借此吸引中国以外的投资者开始或增加在柬埔寨的投资。其中在第二阶段,其他外国投资者也跟随中国蜂拥而至。据柬埔寨国家银行统计,2016年外国投资比2015年增加25%,投资金额达到21.5亿美元,其中5.39亿美元进入银行业、3.9亿美元进入制造业、3.7亿美元进入房地产、2.32亿美

① 刘丹阳“亚投行积极支持‘一带一路’建设”,中国“一带一路”网,2018年12月22日, <https://www.yidaiyilu.gov.cn/ghsl/gnzhjgd/75411.htm>, 访问时间:2019年3月12日。

② 俞岚、王恩博“专访金立群:亚投行行长的道与路”,中国新闻社,2018年12月25日, <http://www.chinanews.com/cj/2018/12-25/8711893.shtml>, 访问时间:2019年4月10日。

③ 曹文炼“多方共赢,协力筑梦‘一带一路’”,《人民日报》2018年1月4日,第23版。

④ 仲文娟“新模式 新路径 新前景”,《人民日报》2018年1月4日,第23版。

元进入农业、2.28亿美元进入食品加工和旅游业。^①除中国内地继续追加投资外,中国香港、越南、日本、新加坡、韩国、法国投资势头强劲。其中法国、日本银行业的进入显示出国际社会对柬埔寨经济向好的信心。亨利·提尔曼总结说“中国在柬埔寨的投资发展证明中国能成功地帮助它的‘一带一路’伙伴实现经济转型并踏上持续增长之路。可以看到,中国在第一阶段对基础设施的大量投资,切实帮助柬埔寨打开了其他国外投资涌入的闸门,这些投资项目将产生更大的投资回报率。”^②这一案例也证明了公共产品的积极溢出效应能够将合作机制变成相关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。^③

以上列举了中国在“一带一路”建设中运用分享品概念提供多元模式的公共产品的一些实践,既包括俱乐部产权的分享品(如亚投行),也包括第三方市场合作的分享方式(如中法第三方市场合作)以及梯度投资国际合作(柬埔寨案例)等。这些实践不仅丰富了中国援外工作的手段,也有效地利用了发达国家的优势和资源以助力“一带一路”建设。总之,“一带一路”所涵盖的范围之广,领域之多,任何国家都无法单独提供所有的公共产品;而应该通过不断地创造合作机会,深化国际援助体系创新,促进地区成员国彼此的协调与互助,克服公共产品供给不足的困难。

四、结 语

“一带一路”倡议是中国参与全球治理、推动构建人类命运共同体的重大举措,也是我国处于社会主义初级阶段承担国际责任的体现。中国在参与全球治理并提供公共产品之时,应同时保持战略自信和战略清醒。既要防止对自己能力过高的估计,超出能力去提供全球公共产品,也要防止过于谨慎的自我约束,不敢利用当前世界格局变化之机而积极作为,失去提升中国影响力和塑造力的机遇期。中国在与相关国家共建“一带一路”过程中,通过提供

公共产品可以产生三个层次的收益。其一是在国家层面提升软实力、影响力和塑造力的收益。越来越多的中国智慧和方案在“一带一路”区域治理中发挥影响力,从而有效推动全球和区域治理体系的改革,调整国际秩序中不公正的和不合理的安排;其二是在全球层面和区域层面促进经济发展和整体福利。因为“一带一路”机制性安排的增加,全球发展目标(如联合国可持续发展目标)以及一些区域发展目标得以加速实现,“一带一路”沿线国家的人民得以提高生活水平;其三是在微观经济层面使来自不同国家的参与“一带一路”建设的各种所有制实体都能够增加经济收益。中国政府和中国企业可以同“一带一路”沿线国家、甚至发达国家的经济实体开展合作,在经济、文化、科技等领域共同发展。只有以上三个层面实现共同收益,相互促进,才能让“一带一路”建设中公共产品的提供更加持久和强劲。

共建“一带一路”的重要意义在于,能够将全球各方面的优势加以组合,而不是单向地向沿线国家提供公共产品。中国要在“共商、共建、共享”总的指导方针下,正确引导“一带一路”沿线国家的合理期待。在公共产品形成和供给过程中切实明晰其中的责任、权利和义务,在区分纯公共品与分享品的基础上丰富供给并加强管理,培育新的提供能力,探索多元组合的提供方式,满足不断变化的新需求。既要探索公共产品提供者的多元合作,也要注意建立区域公共产品和全球公共产品的关联,同时还要考虑有形的物质产品以及无形的制度产品的组合。

① 参见 Henry Tillman, “Exporting the Chinese Model to BRI Countries: Cambodia as a Case Study”, *Private Equity Review*, March 26, 2018, p.2, http://www.chinainvestmentresearch.org/wp-content/uploads/2018/04/20171225175014_GOSS-and-RMI-Private-Equity-Review-Issue-IV-Case-Study.pdf, 访问时间: 2019年5月15日。

② 同①, p.10。

③ [日]坂井和、[美]谭·罗伯特·阮“区域性公共产品供给的协调:大湄公河次区域项目”载于[西]安东尼·埃斯特瓦多尔、[美]布莱恩·弗朗兹、谭·罗伯特·阮著,张建新等译《区域性公共产品:从理论到实践》,上海人民出版社,2010年版,第387页。

中国发挥好“一带一路”建设的倡议者、贡献者和协调者三重作用,努力把握国力的有限性和资源使用的可控性,既要维持自身作为“一带一路”公共产品主要提供者的形象,同时

促成沿线国家与中国之间产生内生的合作动力,实现更加持久而稳健的合作。

编辑 贡 杨

The Clarity of Property Rights and the Provision of Public Goods in the “Belt and Road Initiative”: The Combination Modes of Pure Public Goods and Shared Goods

YANG Jian¹ ZHENG Yingqin¹

(1. *Shanghai Institutes for International Studies, Shanghai 200233, China*)

Abstract: It is the responsibility of China as a major power to provide public goods in building the Belt and Road Initiative. Under the unchanged condition that China remains as a big developing country in the primary stage of socialism, China's provision of public goods for countries involved in the Belt and Road Initiative should adopt the dialectical thinking of “doing our best according to our ability”. Based on the clarity of property right, the paper analyzes and classifies “pure public goods” and “shared goods”, and further distinguishes the scope of interests and the limits of responsibility in the provision of public goods, with the aim to provide theoretical insights and practical suggestions for the hierarchical management and multi-dimensional operation of public goods in the Belt and Road Initiative. Theoretically, the provision of public goods with clear property rights, responsibilities and obligations is conducive to narrowing the cognitive gap between supply and demand. Practically, distinguishing shared goods from pure public goods is helpful to enhance the construction of institutions characterized by “extensive consultation, joint construction and benefits sharing”, to improve the multi-integration model of China's foreign aid, and to deepen its internationalization. It is suggested that while providing pure public goods, China is supposed to develop more multi-structural public products with clear property rights.

Key words: the Belt and Road Initiative; public goods; pure public goods; shared goods