



# 中国在“一带一路”建设中提供的全球公共物品\*

■ 涂永红 张文春

**【摘要】**“一带一路”建设是21世纪中国最重要的国家战略之一，也将是中国向世界提供的最大的合作共赢的公共物品之一。“一带一路”建设肩负着重大的历史使命，将在以下五个方面增加全球公共物品供给：产生国际合作新理念和新模式、高效的设施互联互通、提供新的国际货币、建立新型国际金融组织、为消除局部战争和恐怖主义提供新的手段。

**【关键词】**“一带一路” 全球公共物品 供给不足

**【中图分类号】**F742

**【文献标识码】**A

**【文章编号】**1008-1747(2015)06-0063-04

经济全球化的发展对国际公共物品产生了越来越大的需求。然而，全球公共物品存在供应总量严重不足、供应结构失衡问题，突出表现为发展中国家的全球公共物品供应极端不足，全球公共物品供应在区域分布上严重不平衡。中国倡导的“一带一路”建设不仅是中国经济发展的新动力，也是中国履行大国责任，向全球提供的公共物品，必将对全球经济稳健发展、解决人类共同面对的难题做出巨大贡献。

## 一、全球公共物品供给不足及其原因分析

“公共物品”概念最早由美国经济学家萨缪尔森提出，他阐述了一国之内的公共物品具有的外部性、非排他性和非竞争性。公共物品基本上可以分为三类：第一类是纯公共物品，即同时具有非排他性和非竞争性；第二类是俱乐部物品，特点是消费上具有非竞争性，但是却可以轻易地做到排他；第三类是共同资源物品，特点是在消费上具有竞争性，但是却无法有效地排他。

20世纪60年代后期，公共物品概念被引入国际领域，产生了“全球公共物品”<sup>[1]</sup>。世界银行对全球公共物品作如下定义：全球公共物品是指那些具有很强跨国界外部性的商品、资源、服务以及规章制度、

政策体制，它们对发展和消除贫困非常重要，也只有通过发达国家与发展中国家的合作和集体行动才能充分供应此类物品。简而言之，由于全球公共物品对其他国家的使用不具排他性，其他国家的公民也可以享用本国生产、提供的产品或服务，如全球公共卫生、全球安全、跨国界制度以及跨国界基本设施的协调等等，存在“搭便车”现象，使得全球公共物品的供给者在增加供给时思前顾后，比较审慎，供不应求成为常态。随着跨国人口流动、国际贸易和投资规模的不断增长，经济全球化对增加国际公共安全、国际法律制度、国际经济秩序、国际公共基础设施、动植物疾病防治等全球公共物品的供给提出了新的要求。供不应求的矛盾更加尖锐，在一定程度上威胁到了世界的健康发展。导致全球公共物品供给不足的原因主要有以下三个：

第一，霸权国家减少了供给。全球公共物品的霸权稳定论认为，霸权国家出于自身意愿和利益维持国际公共物品的供应，由于“搭便车”现象的普遍性，全球公共物品一直处于供应不足的状态之中。一旦霸权国家实力衰落，或者在成本支出发生逆转而获益丧失殆尽的情况下，霸权国家就会从自身利益出发，削

\*本文为《中国货币政策对东盟国家溢出效应分析》(项目编号: 15YYA01)的中期成果。

减公共物品支出,减少或中断全球公共物品供应。第二次世界大战以来,美国是首要霸权国家,一直是全球公共物品的主要供给者,2008年全球金融危机很大程度上是美国主导的国际货币体系的内在缺陷造成的。此外,美国经济复苏缓慢、美国政府的量化宽松政策、过度的支付债务也加剧了人们对美国霸权及其维持国际经济稳定,特别是国际金融体系的信任危机。霸权实力下降导致美国减少了全球公共物品的供给,使得供不应求的矛盾更加尖锐。

第二,全球化带来许多全球治理的新难题。从能源到气候变化,从大规模杀伤性武器的扩散到传染性疾病的防治,从国际金融系统的稳定到跨国宏观经济协调,各种政治、经济、安全问题复杂交织,世界和平发展面临越来越多的挑战,要求国际社会在提供全球治理和稳定秩序等方面,增加新的全球公共物品。然而,作为主要应对全球性问题的联合国、国际货币基金组织、世界银行、世界贸易组织等机构存在治理结构不科学、发展中国家作用被低估等诸多缺陷,而那些有实力的国家又无法独立完成各种复杂跨国问题的治理。国际社会亟需在解决不断出现的新的全球性问题方面进行有效协调,采取集体行动,增加全球公共物品的供给。

第三,有实力的大国未能有效把握全球公共物品的需求变化。全球公共物品的需求处于不断的发展变化中,需要有实力的大国审时度势,提供有效的供给。然而,作为主要的供给者,美国在一些国际领域的公共物品供给中反应迟钝,领导能力薄弱,在全球气候变化、金融衍生工具的监管、控制埃博拉病毒等诸多领域,没有满足国际社会对全球公共物品日益增长的需求。例如,由于发展目标不同的国家在环境保护方面具有不同的理念和取向,特别是美国不愿承担责任,拒绝签署协议,使得削减温室气体排放的《京都议定书》在缺乏超主权力量监管和任何形式的实质经济约束下,几乎成为一张废纸。尽管传统国际关系准则及理念受到挑战,一些主流的发展模式受到质疑,国际社会却苦于没有找到科学的、更合理的新模式。

## 二、提供全球公共物品是中国的大国担当

谁来提供全球公共物品?有四种可供选择的途径:第一,由世界政府来提供。但真正的世界政府从

未出现过,建立世界政府的设想至少在短期内尚不可行。第二,由超级大国来提供。许多历史上的超级大国充当了全球公共物品提供者的作用。例如19世纪后期和20世纪初期的英国、20世纪40—60年代的美国。在现有的国际秩序下,美国依然是最主要的全球公共物品提供者,并在最重要的国际组织中居于主导地位。然而,世界经济发展是不平衡的,鲜有强国恒强。这些超级国家的地位并非总能保持不变,它们在世界范围内的利益份额也可能会越来越小,对其他国家的控制、监督能力也可能会逐渐弱化。随着其霸权地位的下降,它们对公共物品的供给也会逐渐减少。一方面它们不愿供给,另一方面他们确实无力供给。第三,由国际组织来提供。世界范围内存在大量的国际组织,它们可以促进国家间的合作,在不同的领域提供一些全球或国际公共物品。联合国、世界银行、国际货币基金组织等国际组织在全球公共物品的供给中发挥了极其重要的作用。第四,由国家集团或者利益集团来提供。各国在签订国际贸易协定时,就可以将有关解决全球环境问题的条款放入其中,形成一揽子协议。将公共物品提供与具有私人物品性质的活动联系起来,促进全球公共物品的提供。

随着全球化进程的不断深入,全球问题越来越多,在世界政府不存在的条件下,究竟如何解决全球公共物品供应中存在的诸多难题,最大限度地发挥各国为全球公共物品融资的积极性,保证全球公共物品得到充足、及时的提供,各国学者进行了有益的探索。诸如创造全球新的市场形式,使外在性内部化;对民族与国家的财政工具实行全球协调;为国际合作建立国家基金;创建新的区域性金融机构和融资手段;培育全球公共政策伙伴关系;建立全球的筹资机制;为全球公共物品建立国别的预算配置机制等等。归根到底,全球公共物品的供应主要是由超级大国主导的,并通过主权国家以及一系列国际组织来落实。

中国秉承改革开放的基本国策,是融入经济全球化程度较高的国家。气候变化、生态环境破坏、传染病传播、贸易保护、经济金融危机等全球问题,都会直接威胁中国的经济发展和社会稳定。同时,受自然生态脆弱、对全球经济依赖性增强、抗击各类风险能力较弱等“先天”和“后天”因素的制约,全球问题对中国的破坏性远大于对发达国家,因此,中国是世



界上最需要全球公共物品的国家之一。

与此同时，中国坚持走有中国特色的社会主义道路。在政府的强有力组织和领导下，经济总量持续30多年快速增长，成为世界最大贸易国、最大国际储备国和第二大经济体，中国对全球事务的影响早已“今非昔比”。2014年，中国对全球经济增长的贡献是27.8%（美国是15.3%），超越美国，已成为全球经济最重要的引擎。作为崛起的新兴市场国家和发展中国家的代表，中国必须而且能够在全球经济治理机制中发挥更大作用、施加更大影响。提供全球公共物品就是一条现实途径。

事实上，在中国发展经济的过程中，在中国作为联合国常任理事国参与国际事务的治理中，中国已经在努力向国际社会提供力所能及的公共物品。例如，中国经济的快速发展和持续繁荣，为世界提供了一种充满活力的国家治理模式和新的发展思路，中国模式已经成为不少发展中国家研究和学习的对象。此外，中国在稳定经济和金融体系、提供国际援助和救援、科技创新和进步方面的成就也产生了良好的外部效应，一定程度上增加了全球公共物品供给。

2008年国际金融危机以来，全球公共物品供给体系出现了两个重要的新变化，一是随着新兴国家整体性的崛起，全球公共物品的提供方正在悄然发生变化，新兴市场国家正在发挥越来越积极的作用。二是全球的互联网等基于市场规律的准公共物品正在迅速崛起，成为全球公共物品体系当中更有效率的崭新的组成部分。在这一进程中，中国表现出更多的大国担当，以新思维、新方式、新准则积极参与并推动全球公共物品供给的增加。例如，中国积极参与G20机制，支持IMF救助危机中受到严重打击的国家，支持欧盟的主权债务危机缓解计划，建设中国—东盟自贸区，充当全球经济的火车头。中国进行的所有这些全球性或区域性的治理活动，为全球金融稳定和经济复苏做出了重要贡献，得到了国际社会的广泛赞誉。

### 三、“一带一路”建设可提供哪些全球公共物品

“一带一路”建设是21世纪中国最重要的国家战略之一，也将是中国向世界提供的最大的合作共赢的

公共物品之一。“一带一路”建设肩负着重大的历史使命，将在以下五个方面增加全球公共物品供给：

第一，产生国际合作新理念和新模式。中国的改革开放是当今世界最具影响力的制度创新之一。“一带一路”建设作为21世纪中国全方位对外开放的宏大战略，实际上是中国在国际社会推动包容性发展理念的一大实践。实践出真知，“一带一路”建设正在以经济走廊理论、经济带理论、21世纪的国际合作理论等创新发展理论、区域合作理论、全球化理论，丰富人类发展的知识宝库，将给21世纪的国际合作带来共商、共建、共享和包容发展的新理念新模式。

第二，高效的设施互联互通。基础设施投资不仅对经济增长有明显的拉动作用，而且充足、高效的基础设施还是国民经济持续发展的根本保障。“一带一路”沿线国家的交通、通讯、能源等基础设施建设滞后，水平低下，已经成为其经济发展的严重桎梏。中国经济之所以能够保持30多年的高速增长，一个重要原因就是坚持了“基础设施先行”的理念，在政府的组织下社会资金优先投入到基础设施建设中。“一带一路”建设将重点落在基础设施建设和各国基础设施的互联互通上，中国运用自己发达的基础设施产能、技术优势，以及高储蓄的资金优势，动员国际社会资源，推动沿线国家增加基础设施供给，打通沿线国家开展国际贸易的各种道路、设施阻塞，提升整个区域的经济合作水平，为沿线国家未来的经济稳定增长夯实基础。亚洲是世界经济增长最快的地区，亚洲经济的稳定快速增长，也可为世界其他地区的经济发展营造良好的环境。

第三，提供新的国际货币。在纸币制度下，各主权国家发行和使用自己的货币，通过法律强制在国内进行支付。然而，在国际经济活动中，通过国际货币制度安排，提供全球通用的国际货币，可以防止各国货币竞争性贬值，节约交易成本，便利国际贸易和资本流动，使得国际金融有序发展，促进世界实体经济增长。第二次世界大战以来，在布雷顿森林体系的制度框架下，美元一直是主要的国际货币，在国际大宗商品市场、金融市场充当计价结算和支付工具，并成为各国货币当局的主要储备资产。尽管布雷顿森林体

系崩溃以来，美元的地位有所下降，特别是欧元诞生后，国际货币体系多元化的趋势明显增强。但是，迄今为止，美元仍然在国际储备货币中占有60%以上的份额。美国占全球经济总量的份额不足25%，在国际货币中的份额却超过60%，这种货币地位与实体经济地位的巨大偏差，使得美元容易脱离实体经济自我膨胀，产生巨大的金融危机，而且美元波动和美元危机有巨大的溢出效应，会危及其他国家。2008年由美国次贷危机引发的全球金融危机，使得其他国家付出了超过4万亿美元的损失。因此，需要在国际金融领域增加全球公共物品，增加新的国际货币，以便在美元出现问题时为国际货币提供稳定的锚和避风港。2009年中国开始推动的人民币国际化，就是这样的一种实践。“一带一路”建设是推动亚洲区域经济合作的长期战略，中国将大力提供金融支持，包括资金支持、技术援助、支付清算体系等等。主要发生在亚洲区域内的贸易和资本流动，特别是发生在中国企业与其他国家之间的交易，使用人民币清算结算具有便捷、安全、节约成本、规避汇率风险等优势。事实证明，中国是一个负责任的大国，在宏观金融审慎政策、金融风险控制、人民币汇率波动等方面，具有卓越的国际口碑。人民币国际化符合国际金融发展和国际货币体系改革的方向，已经得到了“一带一路”沿线国家越来越多的官方认可。

第四，建立新型国际金融组织。国际金融合作不管是在提供全球公共物品中还是在维护国家经济主权安全方面都发挥着重要作用。当前的国际金融合作平台主要是国际货币基金组织、世界银行、国际清算银行、各大洲的开发银行等国际金融组织，这些组织是由美国主导的，其治理结构、制度安排、业务标准基本上都是按照发达国家的制度和标准设计的，较少考虑发展中国家的特点和发展要求，在满足发展中国家对国际金融合作的需要方面乏善可陈。中国作为世界上最大的发展中国家，对此深有体会。为了帮助发展中国家获得公平的发展环境和必要的金融支持，中国一直在努力推动国际金融体系改革，以期建立更加公正合理的国际金融秩序。然而，由于受到美国国会的阻挠，三年前G20首尔峰会通过的在国际货币基金组织增加发展中国家份额的议案至今尚未落

实。因此，中国倡导建立金砖国家开发银行，筹建亚洲基础设施投资银行，设立丝绸之路基金，用务实的态度、新的治理规则 and 标准，更多关注发展中国家的发展和金融需求，用实际行动参与全球金融治理，推动国际货币体系改革，增加国际金融领域的全球公共物品供给。

第五，为消除局部战争和恐怖主义提供新的手段。战争是造成世界难民增加的元凶，恐怖主义是当前威胁各国安全的重要因素。如何维持世界和平？如何消除战争和进行有效的反恐？这是全球共同面临的生死攸关的问题。以暴制暴、以战争消灭战争在短期内无疑是一种有效的手段，但是却无法消除战争与恐怖主义滋生的土壤。“一带一路”沿线国家经济发展水平参差不齐，例如，中亚内陆国家和地区在东亚经济圈和东盟经济圈之间，成为发展的“洼地”，贫困与绝望为战争、极端主义和恐怖主义泛滥提供了温床；中南半岛的“金三角”因为交通等基础设施落后而更多地依靠毒品交易生存。在“一带一路”建设中，中国不仅欢迎沿线国家“搭便车”、“搭快车”，还致力于推动中亚、中南半岛国家共同发展。中国政府将和其他国际组织和国家通过亚洲基础设施投资银行和丝路基金，建设多条富有生机活力的经济走廊。这些措施的实施，必将从陆上和海上两个方向，产生广阔辐射效应，加速消灭贫困，缩小全球化造成的贫富差距和地区发展不平衡。因此，“一带一路”建设是釜底抽薪之举，有利于铲除战争、极端主义和恐怖主义的根源，推动地区热点降温，加快区域一体化进程，推动建立持久和平、普遍安全、共同繁荣的和谐世界。

#### 注释

[1] 本文提到的全球公共物品与国际公共物品是可以交替混用的。有的学者将国际公共物品划分为两类：全球公共物品和区域（国际）公共物品。

（作者为中国人民大学国际货币研究所副所长、教授；中国人民大学财政金融学院副教授）

责任编辑 李 萌