



# 北极治理与中国参与

## ——基于国际公共品理论的分析

丁 煌 赵宁宁

**摘 要:** 国际公共品的供给状况反映了北极公共问题的治理程度。在当前的北极地缘政治环境下,国际公共品理论为我们研究北极公共治理提供了新的理论视角,也为我国参与北极治理提供了有说服力的理据。中国构建“国际公共品提供者”的身份,将是我国参与北极治理的一个重要路径,有助于消除北极国家的猜疑,维护我国在北极地区的国家利益。

**关键词:** 国际公共品; 外部性; 北极治理; 中国

冷战期间,在地缘政治理论和强权政治的影响下,北极是两极军事对峙的前沿阵地。在这期间作为全球重要生态区域的北极,虽然遭受着环境污染和气候变化等区域性乃至全球性公共问题的破坏,但是美苏两大集团的政治和军事对抗,使得北极国家几乎没有任何机会开展区域环境保护等领域的合作(Chaturved, 1996: 83-104)。冷战末期,在戈尔巴乔夫“摩尔曼斯克讲话”的影响下,芬兰政府倡议北极国家就区域环境保护问题开展合作,由此开启了“罗瓦涅米谈判进程”。经过两年的商讨,1991年6月北极八国签署《北极环境保护战略》。该战略文件“虽然不具有法律拘束力,但它对北极事务影响重大,标志着北极由地缘政治和权力政治主导向区域治理与合作方向转化”(叶江, 2013: 36),此后公共治理逐渐成为北极国家处理北极事务的主要方式。

治理是一种对社会的把舵或指导,用以避免大家都不想要的结果出现(如公地悲剧),促进实现大家都希望的结果(如对内保护公民权利,对外加强安全,应对外来威胁)(奥兰·扬, 2007: 2)。在北极治理中,国际公共品的供给状况及其发展趋势从某种意义上讲,反映了北极公共问题的治理程度。但冷战结束之后急剧变化的北极地缘政治环境,使得国际公共品的需求远远高于当前的供给情况。国际公共品的不足已经严重影响了北极地区的环境保护和可持续发展,对北极治理产生制约作用。当前北极治理所需的国际公共品主要集中在制度规则类、知识文化类、基础设施类以及政治安全类等方面。以制度规则类公共产品的需求和供给为例,《联合国海洋法公约》《国际捕鲸管制公约》等全球性公约和协议在北极地区都具有适用性,冷战结束以来也相继成立了国际北极科学委员会、北方论坛和北极理事会等多边制度。但是这些制度和规则,多数在授权方面缺乏充分性,在适用范围方面缺乏针对性。

国际公共品供给的不足为北极国家联合供给国际公共品提供了政策方向和动力,也为域外国家和实体参与北极公共治理提供了一条路径。为此,笔者将基于国际公共品理论及其在北极公共治理中的适用性分析,探讨中国参与北极治理的理论依据和具体路径,为我国参与北极治理提供具有理论和现实意义的思考。

## 一、国际公共品的基本理论及其适用性

### (一) 国际公共品的基本理论分析

国际公共品源于经济学中的公共品的概念。公共品从最早提出到现在已经经历了很大发展,被誉为公共财政研究中一个最古老和最重要的概念之一(奥尔森,2011:13)。经济学家保罗·萨缪尔森在1954年发表的《公共支出的基本理论》一文中创新性地提出公共品的两个基本特征:非排他性和非竞争性(Samuelson,1954:387-389)。公共品的基本特征决定其无法逃避外部性问题和搭便车问题。其中,外部性问题就是一种外溢效应,它针对的是某个个体的活动对另外的个体施加了成本或者赋予了收益,表现为正外部性和负外部性两种情况(Cornes & Sandler,1996:39-67)。搭便车问题既与公共品的非排他性及其产生的正外部性有关,又与行为体的机会主义倾向有关。任何时候,一个人只要不被排斥在分享由他人努力所带来的利益之外,就没有动力为共同的利益做贡献,而只会选择做一个搭便车者(奥斯特罗姆,2012:8),进而导致公共品的供给不足,引起所谓的“市场失灵”现象的产生。公共品的概念随后经奥尔森、金德尔伯格和吉尔平等学者引入国际政治经济学学科,演变为国际公共品(根据覆盖范围的不同,可分为全球性国际公共品和区域性国际公共品)。在国际社会无政府状态的情形下,国际公共品依然难以逃脱搭便车问题,进而引起国际公共品的供给不足和“国际政治市场失灵”。

“市场失灵”现象说明通过个体的自觉性供给公共产品的困难性,公共品的供给主体和生产途径研究逐渐受到学术界的重视。在国内,政府主要承担了公共品的生产和提供,而在国际社会由于不存在高于各国主权之上的世界政府,学者基于过去历史的经验分析,提出全球性国际公共品主要依靠霸权国供给或者依靠国际制度的供给。在由金德尔伯格提出并由吉尔平等学者补充的霸权稳定论中,强调霸权国的存在是世界经济秩序稳定的前提条件,否则国际经济体系将会处于不稳定的状态。金德尔伯格在《1929—1939年世界经济萧条》一书中指出,1929年经济大萧条的原因“在于英国没有能力而美国没有意愿承担稳定国际经济体系的责任”(Kindleberger,1973:289)。但是,根据霸权周期理论,当霸权国的实力发生衰落之时,其提供公共品的实力和意愿就会下降,从而导致全球性国际公共品的供应不足。为解决霸权衰落后国际公共品的供应问题,基欧汉等学者提出了国际公共产品的另一供给路径:国际制度的供给。国际制度本身就是国际公共产品,但国际制度亦为其成员提供了联合供给其它类型的国际公共产品的工作框架,进而解决霸权衰落后“国际政治市场失灵”的现象。

冷战后,在新地区主义和全球性国际公共品短缺的影响下,区域性国际公共品的生产和供给逐渐成为推动地区合作与稳定的重要因素。区域性国际公共品的主要供给主体和生产途径在于区域主导国家和区域机构。从理论上讲,主导国的存在之于区域性国际公共品的供给会产生重大影响(Sandler,1998:237)。然而,即使在缺乏区域主导性国家的条件下,区域性国际公共品的供给也将成为可能,其将主要来源于成本分摊的区域国家联合供给方式。

### (二) 国际公共品理论在北极治理中的适用性分析

当前,公共治理已经成为北极国家处理北极事务的主要方式,并且北极国家在北极治理中占据主导地位,北极治理主要呈现的是区域性一面。但是,当前北极治理的动因、对象和载体富含着全球性因素,这就决定了北极治理具有全球性,无法逃避和排斥域外国家的参与。在这种背景下,国际公共品理论为我们研究北极治理提供了一个新的理论视角。国际公共品理论所要阐述的核心要义是,为了解决北极公共问题,国际社会尤其是北极国家必须提供国际公共品来推进北极治理。因此,问题的关键有两点:其一,占据北极治理主导地位的北极国家能否放弃搭便车的行为倾向,协调各自政策和行动,联合供给国际公共品;其二,域外国家在不存在身份优势的情况下,如何寻求参与北极治理的理论依据和具体路径(该问题将在本文后两部分结合中国的实际加以阐述)。

对于上述第一个问题,国际公共品理论给予了我们肯定的回答。北极国家联合供给国际公共品理论上的可行性主要根源于区域内国家数目较少,可以有效避免搭便车现象的频繁发生。这种情况的发生,在理论上可以追根于博弈论中参与者的数目对合作的影响。一般而言,合作的可能性会伴随着数目

的增加而减少。美国著名国际关系学者肯尼思·奥耶在论述参与者数目对国际合作的影响时指出,数目问题至少存在三个渠道影响合作的可能性:第一,参与者数目的增加会提高交易和信息的成本;第二,伴随着参与者数目的增加,自动背叛的可能性和辨别与控制问题的可能性也会增加;第三,伴随参与者数目的增加,制裁背叛者的可行性也会下降(Oye,1985:19-20)。奥耶的理论分析得到奥尔森的支持,奥尔森在《集体行动的逻辑》一书中提出,“集团中的个体数量最大,离(提供公共产品)最优水平就越远。成员数目多的集团效率一般要低于成员数目少的集团”(奥尔森,2011:25)。

国际公共品的理论分析在冷战后北极公共治理中也得到了验证。1991年《北极环境保护战略》的签署为北极公共治理揭开了序幕。1996年为进一步应对北极环境变化带来的挑战,北极国家决定成立北极理事会。此后,建立于《北极环境保护战略》基础之上的北极理事会作为北极事务主要协商机制的地位逐步得到确立(Young,2010:168)。北极理事会本身就是制度类的国际公共品,它的建立和运作为北极国家联合供给其它类型的公共品提供了工作框架。

最初,北极国家在北极理事会的框架下主要通过发布环境评估和监测报告的形式为地区提供国际公共品,其中具有重要影响力的当属2004年理事会发布的《北极气候影响评估报告》。该《报告》在北极治理进程中发挥了重大作用,改变了我们对北极的认知并且改变了北极理事会多数工作组的优先工作方向,促使它们对气候变化造成的影响进行持续的科学评估(Koivurova,2010:149-150)。近年来,北极地区自然和国际政治环境的急剧变化,推动了北极理事会的改革进程,也提升了北极国家在理事会框架内供给国际公共品的能力。2011年和2013年北极理事会的两次部长级会议相继通过理事会历史上两份具有法律约束力的协定《北极搜救协定》和《北极海洋油污预防与应急协定》。两份协定的签署对于北极国家联合供给国际公共品给予了法律约束,避免了个别国家采取搭便车的行动。

## 二、中国参与北极治理的理据分析

中国不具有参与北极事务的身份优势,即使在中国主张和平发展的理念背景之下,中国在北极地区的一举一动也受到国际社会尤其是北极国家的猜疑。为此,中国若参与北极治理,则必须寻找有说服力的理论依据,以缓解北极国家的疑虑,减轻我国背负的国际压力。

### (一) 北极地区公共问题的外部性

在北极治理过程中,区域性国际公共品的外部性理论之于中国等域外国家参与北极治理具有重要的理论意义。根据区域性国际公共品的外部性理论,公共问题的存在,可能不仅仅影响域内国家,也可能使域外的第三者(国家或者其他区域)受到正面或者负面的影响。为此,“这个第三者将会成为域内事务的关联者,成为域内解决这个问题的参与者,并在域内国家为解决此问题提供公共产品中分担成本、分享收益”(樊勇明、薄思胜,2011:12),并且“受到外部性影响的利益主体(Stakeholder)数量越多,所需公共产品的公共性会越强,从而该问题的公共性亦更强”(刘伟,2013:113-135)。

北极公共问题既对中国产生了负外部性影响,也给中国带来了正外部性效应。北极是全球重要的生态系统区域,北极地区的气候和环境变化,会使中国的极端气候事件增多,对我国的工农业生产、生态平衡和粮食安全构成巨大威胁。但是,从另外一个角度说,北极航道的商业利用前景会给我国的国际贸易带来十分可观的经济和政治效益。北极航道的开通在经济效益上有助于我国海洋运输船队缩短运输周期,降低贸易成本(参见表1);在政治上有助于破除“马六甲困境”(Malacca Dilemma)的制约(Rainwater,2013:69-71),实现我国国际贸易运输路径的多元化,减轻传统运输航线对我国形成的政治外交压力。在北极区域公共问题产生的积极外部性和消极外部性并存的情况下,中国必然成为了北极事务的关联者。

### (二) 现有北极制度规则类国际公共品的权利保障

近年来,制度规则类国际公共品的提供日益受到国际社会的重视。制度规则类国际公共品具有特殊的内涵,它们本身就是一类国际公共品,但又为其它类型的公共品的生产和供给提供载体和平台。当前,北极理事会、国际北极科学委员会、北方论坛、《斯瓦尔巴德群岛条约》等制度规则类公共品在北极治理进程中发挥了重大作用,有力推动了北极善治进程,也为中国等域外国家参与北极治理提供了相关权利保

障。尤其是《斯瓦尔巴德群岛条约》,更成为中国开展北极活动和参与北极治理利用的一个优势条件。

表 1 北极航道与传统航道对比<sup>①</sup>

	上海-汉堡		节省	上海-纽约		节省
	苏伊士运河	东北航道		巴拿马运河	西北航道	
里程(海里)	10715	7952	2763	10567	8632	1935
时间(天)	22.3	15.6	6.7	22	18	4

地处北冰洋上的斯瓦尔巴德群岛位于巴伦支海和格陵兰海之间,其面积约 6.3 万平方公里。1596 年 6 月 19 日,荷兰探险家巴伦支首先发现该岛,随后英国、法国、丹麦等国家的捕捞船队相继到达群岛海域。根据当时的国际法关于领土取得的规则,多个国家都可以对这些岛屿提出主权要求。“一战”后,俄罗斯忙于内战与革命,无暇顾及斯瓦尔巴德群岛问题,为解决斯瓦尔巴德群岛问题提供了有利环境。1920 年 2 月 9 日,美国、英国、丹麦、挪威等 9 国作为原始缔约国在巴黎签署了《斯瓦尔巴德群岛条约》,并在 5 年内生效。该条约规定挪威拥有斯瓦尔巴德群岛和熊岛的主权并承担起维护斯岛法律秩序的义务,各个缔约国的公民在遵守挪威法律的前提下可以自由进入该群岛,从事正当的生产和商业活动,而且条约还规定该地区“永远不得为战争目的所用”(Young & Osherenko, 1993: 56-70)。《斯瓦尔巴德群岛条约》使群岛成为北极地区第一个也是当前唯一一个非军事区。各国在解决斯瓦尔巴德群岛主权归属及相关权利方面的智慧和办法,为后来的南极条约体系的形成和发展提供了富有建设性的经验。1925 年 7 月,当时的段祺瑞政府签署《斯瓦尔巴德群岛条约》,中国因而成为该条约的成员国之一。因此,《斯瓦尔巴德群岛条约》为中国开展北极活动、参与北极治理提供了一个法理依据。

### (三) 北极地区国际公共品覆盖范围的“公域”保障

北极地区的主体是海洋,也就是世界五大洋中最小的北冰洋。由于北冰洋的面积占据北极地区的 60% 以上,1982 年《联合国海洋法公约》构成了北极治理机制发展的基础(Rothwel, 1996: 261)。这一点得到北极国家尤其是北冰洋五国的肯定和支持。2008 年 5 月,北冰洋五国在丹麦召开第一次北冰洋外长会议,并发布《伊鲁丽萨特宣言》,宣言强调五国在应对北极变化和挑战上处于独特的位置,认为《联合国海洋法公约》为北极事务提供了坚实基础,并反对制定全面的国际法律机制来治理北冰洋等。

依据《联合国海洋法公约》,北冰洋沿岸五国当然有权在北冰洋划分领海、专属经济区、大陆架等区域。但是,即使北极国家根据《联合国海洋法公约》完成领海等区域的划界、成功解决彼此之间的海域争端,北冰洋依然存在公海和国际海底区域。这就决定了北极区域公共品的覆盖范围自然地存在“全球公域”,由此,作为《联合国海洋法公约》的缔约国,中国有权进入北极公海地区进行科研等活动,并享有对北极公海地区和国际海底区域的相关权利(Gayazova, 2013: 61-95)。

## 三、中国参与北极治理的路径

国际公共品理论不仅为我国参与北极治理提供了十分重要的理据,也对我参与北极治理的具体路径提供了有理论价值和现实意义的思考。该理论本质上强调一个国家对国际事务所做的贡献(提供国际公共品的数量和质量),重点要解决的就是公共事务的外部性问题,并规制某些国家的搭便车倾向。中国以“国际公共品提供者”的身份参与北极事务,把公共品视为中国创造性介入北极事务的“重要抓手”(王逸舟, 2011: 122),强调自身能为北极治理所作的贡献,更能获得北极国家的支持,这也是中国融入北极治理进程中软着陆的最佳路径。为此,中国在选择参与北极治理的具体路径时,可以考虑从以下几个方面着手。

首先,以正式观察员的身份积极参与北极理事会各工作小组的工作。2013 年 5 月 15 日,北极理事会在瑞典基律纳召开的第八次部长级会议上正式接纳中国、印度、日本、韩国、新加坡和意大利 6 国为正式观察员国。北极理事会接纳中国等成为正式观察员的举动,表明了北极国家以及北极理事会对中国

<sup>①</sup>张云坡:《北极航道的独立航行时代》,载 <http://www.dfdaily.com/html/8762/2013/5/21/1000580.shtml>, 2013-05-21。

等域外国家在北极地区存在合法权益的认可。根据 2011 年北极理事会高官会议报告规定,中国以正式观察员的身份,可以对北极理事会的工作进行观察,对理事会工作组的项目给予支持和协助,并且可以通过北极国家和永久成员提出相关项目的建议,但是未经北极高官会议的许可,在相关项目中提供的资金支持不得超过北极国家的额度<sup>①</sup>。在这种背景下,中国在北极理事会框架内同时具有了身份保障和权利保障。在理事会制定的程序和规则范围内,中国应该积极展开与北极国家、各工作小组和原住民组织的对话与合作,为各工作组和原住民组织提供知识信息、资金等方面的资助和支持。

其次,积极向国际社会供给本国优势领域的公共品。20 世纪 90 年代中期以后,中国开始逐渐介入北极国际事务,主要关注北极科学考察和研究。迄今为止,我国已经进行了 5 次北极科学考察,并且在斯瓦尔巴德群岛建立了第一个北极科考站“黄河站”,取得了丰富的科研成果。未来,我国在继续加强北极科学考察的同时,可以通过邀请他国科学家参与北极科学组织的方式,主动分享我国相关科研成果,为北极治理提供知识信息类的公共产品。中国通过分享或者部分地分享这些科研成果,将会有助于中国获取他国信任,塑造良好国际形象。

第三,在国际海事组织、联合国粮农组织等框架内,积极参与涉及北极通航、渔业养护和利用等领域的规则制定。制定区域乃至国际性的规则和制度,使之具有通用性和广泛认可,属于比较高级的国际公共品供应。它具有事半功倍的成效,但也是中国比较缺乏的(王逸舟,2013:146)。当前,在北极治理进程中,各类涉及北极事务的制度规则正处于制定和调整状态,我国应及时关注和研究各类规则制度的现状,积极应对,把本国利益诉求融合进各种规则制度类国际公共品当中。

以北极航行规则为例,随着冰川融化,北极航道的商业通航前景日益明朗,北极地区恶劣的自然环境和薄弱的基础设施将会严重制约船舶的安全通航,也将对北极脆弱的生态环境构成潜在的威胁。2010 年,国际海事组织(IMO)船舶设计和设备分委会第 54 次会议开始着手制定强制性的《极地规则》,并就有关的政策性问题取得原则共识。根据相关报道,以中国船级社(CCS)为代表的中方代表组和专家组在《极地规则》制定过程中做出了积极努力,并取得显著成果,维护了我国航运界在北极地区的正常通航权利(张俊杰,2013:16)。但是囿于相关各方在《极地规则》制定过程中的利益重心差异很大,导致规则的制定举步维艰。未来,我国应该在北极海域通航权利、区域环境保护等各个方面寻求平衡,更深程度地参与到《极地规则》的制定进程中,为《极地规则》的尽早出台做出自己的贡献。

最后,积极推动国际气候外交,把国家利益的实现“嵌入”到“人类共同利益”的维护当中。气候变化以及引起的北冰洋冰川融化,是当前“北极热”的主要推动力。北极国家在北极治理过程中,尤为注重应对气候变化和推动可持续发展两大主题。气候变化在国际法上属于“全球共同关注事项”,既不否定各国主权管辖,同时又使气候变化成为国际共同治理的对象,而北极是应对气候变化中极为重要的一环,其与气候变化的互动也应该属于“全球共同关注事项”,这就使中国在相关的北极国际事务上有了发言和参与的依据(刘惠荣、董跃,2012:261)。尤为重要的是,当前国际社会应对全球气候变化的外交努力和协调主要是在联合国的框架内进行的,中国应该利用这种有利时机,积极加强国际气候外交,推动我国在北极事务中的实质性参与。

总之,国际公共品理论为我国参与北极事务提供了十分重要的理论工具。中国以“国际公共品提供者”的身份积极参与北极事务,在短期内将会增加北极国家以及原住民对中国的信任,缓解甚至消除对中国的猜疑,在长期内将会提升中国在北极治理议程设置方面的话语权,最终有助于实现和发展中国在北极地区的国家利益。

#### 参考文献:

- [1] [美]曼瑟尔·奥尔森(2011). 集体行动的逻辑. 陈郁等译. 上海:上海人民出版社.
- [2] [美]埃莉诺·奥斯特罗姆(2012). 公共事物的治理之道:集体行动制度的演进. 余逊达、陈旭东译. 上海:上海译文

<sup>①</sup> Arctic Council, Senior Arctic Officials (SAO) Report to Ministers, May 2011, pp. 50-51.

出版社。

- [3] 樊勇明、薄思胜(2011). 区域公共产品理论与实践:解读区域合作新视点. 上海:上海人民出版社.
- [4] 刘惠荣、董跃(2012). 海洋法视角下的北极法律问题研究. 北京:中国政法大学出版社.
- [5] 刘伟(2013). 探索国际公共政策的演化路径——基于对全球气候政策的考察. 世界经济与政治, 7.
- [6] 王逸舟(2011). 创造性介入——中国外交新取向. 北京:北京大学出版社.
- [7] 王逸舟(2013). 创造性介入——中国之全球角色的生成. 北京:北京大学出版社.
- [8] [美] 奥尔·扬(2007). 世界事务中的治理. 陈玉刚、薄燕译. 上海:上海世纪出版集团.
- [9] 叶江(2013). 试论北极事务中地缘政治理论与治理理论的双重影响. 国际观察, 2.
- [10] 张俊杰(2013). 极地航行安全之约. 中国船检, 7.
- [11] Sanjan Chaturvedi(1996). *The Polar Regions: A Political Geography*. West Sussex: John Wiley & Sons.
- [12] Richard Cornes & Todd Sandler(1996). *The Theory of Externalities, Public Goods and Club Goods*. New York: Cambridge University Press.
- [13] Olya Gayazova(2013). China's Rights in the Marine Arctic. *The International Journal of Marine and Coastal Law*, 28.
- [14] Charles P. Kindleberger(1973). *The World in Depression 1929—1939*. California: University of California Press.
- [15] Timo Koivurova(2010). Limits and Possibilities of the Arctic Council in a Rapidly Changing Scene of Arctic Governance. *Polar Record*, 46.
- [16] Kenneth A. Oye(1985). *Cooperation under Anarchy*. West Sussex: Princeton University Press.
- [17] Shiloh Rainwater(2013). Race to the North-China's Arctic Strategy and Its Implications. *Naval War College Review*, 66.
- [18] Donald R. Rothwell(1996). *The Polar Regions and the Development of International Law*. New York: Cambridge University Press.
- [19] Paul Samuelson(1954). The Pure Theory of Public Expenditure. *Review of Economics and Statistics*, 36.
- [20] Todd Sandler(1998). Global and Regional Public Goods: A Prognosis for Collective Action. *Fiscal Studies*, 19.
- [21] Oran R. Young & Gail Osherenko(1993). *Polar Politics: Creating International Environmental Regimes*. Ithaca and London: Cornell University Press.
- [22] Oran R. Young(2010). Arctic Governance-Pathways to the Future. *Arctic Review on Law and Politics*, 1.

## The Arctic Governance and China's Participation

——An Analysis Based on the Theory of International Public Goods

Ding Huang (Professor, Wuhan University)

Zhao Ningning (Doctoral Candidate, Wuhan University)

**Abstract:** The provision of international public goods reflects the governance degree of the regional common issues. Under the current Arctic geopolitical environment, the theory of international public goods provides a new theoretical perspective for us to make research on the Arctic governance. Also it does provide the convincing basis for China to participate in the Arctic governance. Constructing the identity of “provider of international public goods” is an important approach. It will contribute to easing the suspicion of the Arctic countries and safeguarding our national interest in the Arctic region.

**Key words:** international public goods; externality; Arctic governance; China

■作者简介: 丁煌, 武汉大学政治与公共管理学院教授, 政治学博士, 博士生导师, 湖北 武汉 430072。

Email: dhwuda@126.com。

赵宁宁, 武汉大学中国边界与海洋研究院博士生。

■基金项目: “南北极环境综合考察与评估”国家专项课题(CHINARE2013-04-05-05)

■责任编辑: 叶娟丽