

多层公共产品有效供给的方式和原则

查晓刚 周 铮

【内容提要】公共产品可以分为全球、区域、国家和地方四个层次，前两者是国际公共产品，后两者是国内公共产品。从公共产品角度来看，当前各种国际问题主要由三个原因导致：一是国际公共产品供给不足；二是国内公共产品供给不足引发负外部性；三是各层次公共产品供给错配。国际公共产品供给不足主要由霸权和国际机制的供给缺陷所致；国内公共产品供给不足主要由于国家政体与国情不相契合所致；多层次公共产品供给错配的原因在于未能对其适用目标进行区分。国内公共产品供给总体上比国际公共产品供给更为有效，原因是其在成本融资、公共选择、产品界限、转移支付等方面更为合理。因此加强政体与国情契合度、借鉴国内公共产品供给经验可分别提升国内和国际公共产品供给能力，应用匹配性和辅助性原则可明确各层次公共产品组合，利用各层次公共产品间的互补与竞争关系，也有助于加强多层公共产品的供给能力和供给效率。

【关键词】公共产品 层次性 供给组合 供给效率

【作者简介】查晓刚，复旦大学国际问题研究院 2009 级博士生；周铮，上海人民出版社编辑

【中图分类号】F062.6

【文献标识码】A

【文章编号】1006-1568-(2014)05-0096-15

随着全球化的深入发展，国家之间的相互依赖程度日益加深，在传统国际问题之外，又出现了很多新的跨国性、全球性非传统国际问题，如气候变化、环境污染、水政治、粮食问题、网络安全、太空安全等。在应对这些传统和非传统国际问题时，全球治理理论中的公共产品视角具有较强的解释能力和指导意义，因此得到了广泛重视。中国学术界近年来也在该理论视角的引进和发展上作出了很多努力，并取得了重要成就。^① 根据既有的主要学术文献来看，公共产品可以分为全球、区域、国家和地方四个层次，前两者是国际公共产品，后两者是国内公共产品。^② 西方学者主要讨论了全球公共产品在解决国际问题中的作用，国内学者则对当前全球公共产品的缺陷进行了分析，并指出区域公共产品的重要性，^③ 这些讨论使全球治理中的公共产品视角得到很大充实和丰富。但既有文献对于各种公共产品如何通过有效供给组合应对国际问题的讨论仍然较少，对国际公共产品如何借鉴国家公共产品相对有效的供给经验也涉及较少。

本文认为，从公共产品视角来看，国际问题未能有效应对的根源在于三个方面：一是国际公共产品供给不足，二是国内公共产品供给不足引发负外部性，三是全球、区域、国家和地方等多层次公共产品供给错配。为了解决这些问题，需要在分析原因的基础上，借鉴国内公共产品供给相对有效的经验，寻找有效应对各种国际问题的公共产品供给组合的方法和原则。

一、公共产品在各层次供给不足和错配的原因

各层次公共产品供给不足及供给错配是导致各种国际问题难以得到有效应对的主要原因。国际公共产品供给不足主要是由霸权和国际机制的缺陷所

^① [西]安东尼·埃斯特瓦多尔等：《区域性公共产品：从理论到实践》，张建新等译，上海人民出版社2010年版；樊勇明：《区域性国际公共产品——解析区域合作的另一个理论视点》，载《世界经济与政治》2008年第1期；张建新：《霸权、全球主义和地区主义——全球化背景下国际公共物品供给的多元化》，载《世界经济与政治》2005年第8期；樊勇明：《从国际公共产品到区域性公共产品——区域合作理论的新增长点》，载《世界经济与政治》2010年第1期。

^② 尽管地方公共产品在一定程度上也会影响国际问题的应对，但笔者将其视为国家公共产品的组成部分，因此本文主要讨论全球、区域和国家三个层次的公共产品。

^③ 樊勇明：《从国际公共产品到区域性公共产品》，第143-152页。

致，国内公共产品供给不足主要是由政体与国情不相适应所致，各层次公共产品供给错配主要是因为缺乏明确的供给组合原则。

（一）国际公共产品供给不足及其原因

国际公共产品供给理论的分类主要基于对国际体系无政府状态的两种不同认识。论及国际体系，很多国际关系学者都认同无政府状态的假设。但根据韦氏字典的解释，无政府状态（anarchy）具有以下基本含义：第一，缺乏政府；第二，由于缺乏政府而出现的法律秩序缺失和政治混乱。海伦·米尔纳（Helen Milner）以及其他自由主义国际关系学者认为，如果从第一个含义去理解，当前国际体系的确是无政府状态的；但如果从第二个含义去理解，以无政府状态来描述当前国际体系则与现实有很大出入。他认为国际政治中那些指导国家行为的国际规则和机制是国际体系具有一定秩序的明显证据，而且这是一个长期的现象。秩序的存在并不一定要求有正式的机制和法律，在一般国家内部，秩序是依靠法律和等级制度来实现的；而在国际体系中，秩序的存在更多地依赖那些具有主导能力的强权国家。^① 米尔纳以及梁守德等学者的观察是比较符合国际体系现实的，即当前的国际体系在很多领域处于无政府状态，但在一些相互依存度高的领域则存在分散的秩序。^②

基于上述对国际体系无政府状态的不同认识，国际关系理论中对于如何提供国际公共产品具有不同的观点，基本上可以分为两类，即现实主义的霸权稳定论和自由主义的国际机制论。霸权稳定论认为，国际体系通过霸权国提供国际公共产品的方式可以实现秩序的稳定。国际机制论则认为，当各国相互交流发展到形成复合性相互依赖关系的时候，可以通过建立有效的国际机制来管理这种相互依赖关系，从而促进国际秩序的稳定。

但无论是霸权供给，还是国际机制供给，都存在相应的缺陷并经常导致供给不足。就霸权供给而言，国际公共产品的供给偏好往往取决于霸权国，而霸权国经常将国际公共产品私物化。^③ 另外，霸权国提供国际公共产品的

^① Helen Milner, "The Assumption of Anarchy in International Relations Theory: A Critique," 载克拉托赫维尔、曼斯菲尔德主编：《国际组织与全球治理读本》（第二版），北京大学出版社2007年版，第6-9页。

^② 梁守德、洪银娴：《国际政治理论》，北京大学出版社2000年版，第52页。

^③ 樊勇明：《区域性国际公共产品》，第8页。

持续性也会由于成本—收益的变动面临挑战，搭便车现象也会使霸权国提供国际公共产品的意愿和能力下降。这些因素都会导致国际公共产品供给不足或不符合霸权国之外的国家的偏好。就国际机制供给而言，由于存在代表性、相对获益、囚徒困境和公地悲剧等问题，建立真正能够提供国际公共产品的国际机制往往比较困难，即使建立之后，国际机制也会由于成本分担不均、相对获益等问题，难以提供足够和有效的国际公共产品。

（二）国内公共产品供给不足及其原因

国内公共产品供给的有效性总体上优于国际公共产品，但是仍有很多国家在国内公共产品供给方面存在诸多不足，除了经济基础薄弱、人口素质较低等客观因素外，政体与国情不适应往往是主要原因。

目前世界上有近 200 个国家，大部分建立了较为稳定的政府，但仍有一些国家处于事实上的无政府状态。国家的政权组织形式，即政体，有非常多的类型，大致可以分为以下三类：一是君主制，即由君主执掌国家的最高权力，通常由世袭产生，又分为专制君主制和立宪君主制。专制君主制是奴隶制、封建制国家通常所采取的政权组织形式，君主拥有至高无上的权力，君主的意志就是国家的意志。立宪君主制是资产阶级国家的政权组织形式之一，君主为国家元首，但君主的权力按宪法受到一定程度的限制。有的君主立宪制国家，资产阶级占据了绝对控制力，政府只对国会负责，例如当代的英国、日本、西班牙等；另一些君主立宪制国家，君主仍然具有比较大的权力，国会并不能完全决定国家事务，例如当代的文莱、约旦、沙特等。二是共和制，指国家最高权力机关和国家元首由选举产生，并有任期限制。在资产阶级国家主要划分为议会制和总统制。议会制中，议会是国家的最高权力机关，政府由议会多数党组阁，例如当代的意大利、印度等；总统制中，总统和议会按不同职能分别享有国家的最高权力，例如美国。三是人民代表大会制，即中国的政权组织形式，实行民主集中制的国家治理方式。^① 另外，诸如巴黎公社制、苏维埃制已经不复存在，本文不作讨论。还有朝鲜、古巴这样的国家，以高度集权的政权组织形式为特点，其国家治理方式具有很大的特殊性。

^① 陈振明主编：《政治学：概念、理论和方法》，中国社会科学出版社 1999 年版，第 113-115 页。

政体不同导致各国公共产品的供给偏好具有较大差异，这是因为在特定国家的社会中，制度的不同导致公共选择^①程序和有效性的不同，从而影响公共产品的供给偏好。显然，政体不同的国家，公共选择过程的差异也很大。专制国家中基本上不存在公共选择，因为君主的意愿代表了国家的意愿，君主决定什么才是最需要的公共产品，普通民众没有发言权。在成熟的民主制度中，包括部分立宪君主制国家和共和制国家，选举产生的政府或议会大致能够反映公众对公共产品的偏好。但一个国家形式上的民主未必能真正反映该国提供的公共产品与公众偏好的契合程度。如果一个国家只是形式上的民主，并不能真正把绝大部分公众的诉求通过制度转变为政策结果，那么这样的国家仍难以有效供给公共产品。很多具有形式民主的非洲国家陷入长年累月的动乱、贫穷和灾难等困境中就是很好的例证。相反，一些看似较为集权的国家，例如新加坡，尽管面临很多针对人权和言论自由的批评，但是其精英主义的政治体系却能有效提供公共产品，使该国能够保持政治稳定，并促进经济快速发展。

因此，一国提供有效公共产品的能力和该国是否具有合适的政体具有密切关系。一国的政体如果与社会经济发展水平相适应，其提供的公共产品偏好往往符合该国需要，能保持社会稳定和经济发展，说明该国提供有效公共产品的能力强；如果政体与社会经济发展水平不适应，其提供的公共产品偏好则可能只符合一小部分人的需求，难以维持政治经济的稳定，说明该国提供有效公共产品的能力弱。

一国提供有效国内公共产品能力的强弱，将对其地理上相邻或领域上密切联系国家和地区甚至全球带来正的或负的外部性，正外部性有助于解决各种国际问题，而负外部性则会导致新的国际问题的出现。例如，由于过去30多年来中国政府在宏观经济政策管理上表现出色，中国经济发展迅速，进而产生了显著的正外部性：中国游客开始带动周边甚至欧美国家的旅游业发展；中国工业化生产需要大量能源、资源，为澳大利亚、智利、巴西等资源大国带来巨大商机；中国物美价廉的出口产品有效降低了全世界的通货膨胀

^① 公共选择是公共经济学中的概念，可以理解为通过一定的政治程序进行选择，选择的对象是作为公共物品提供者的政府。可参见樊勇明：《西方国际政治经济学》，上海人民出版社2001年版，第140页。

压力，被经济学界称之为“大缓和”（Great Moderation）。所有这些都证明中国在经济政策领域较强的国家公共产品供给能力为世界带来了正外部性。与此相反，自1990年底爆发内战以来，非洲之角索马里一直处于军阀混战、四分五裂的割据状态。这种无政府状态导致索马里的国家公共产品供给能力极其有限，同时给周边国家甚至全世界带来了一系列负外部性，例如海盗、难民以及传染病等问题。

（三）各层次公共产品供给错配及其原因

除了国际和国内公共产品供给不足之外，各层次公共产品供给错配也是很多国际问题难以得到有效应对的重要原因。供给错配是指，在解决和应对特定的国际问题时，某个或某几个层次的公共产品组合最合适，但却错误地运用了其他层次的公共产品或公共产品组合，使得效果不佳，甚至出现负面效果。在应对国际问题方面，区域公共产品和国内公共产品经常会发生供给错配。例如，几个国家共同拥有同一湖泊，该湖泊的水资源对于这些国家都非常重要；由于受到环境污染，需要沿岸国家提供区域公共产品加以治理。但大多数沿岸国家都不愿意投入资源，使得受影响最严重的国家被迫单独提供国内公共产品来应对区域问题，最终由于财政不可持续性而效果不佳。

全球公共产品和国内公共产品的供给错配情形也不罕见。以气候变化为例，该问题是全球所有国家都面临的威胁，所有国家都理应根据历史和现实的责任提供财政资源或承担减排责任。但美国却拒绝为此提供公共产品，不仅拒绝为其历史责任支付财政资源，而且拒绝承担大幅度减排责任，这使很多受气候变化影响的国家不得不通过国内公共产品供给的方式来应对，显然这也是不可持续的。

全球和区域公共产品的供给错配在金融领域也非常典型，例如在亚洲金融危机中，由于世界银行和国际货币基金组织对亚洲区域的具体情况并不十分了解，加之受到西方国家的干扰，它们对亚洲国家提供的政策处方和资助方案等全球公共产品，不仅没有发挥积极作用，甚至在一定程度上恶化了局势。如果当时有更合适的区域性金融救助机制提供更有价值的区域公共产品，情况可能有所改观。

二、国内公共产品有效供给的原因

总体来说，国内公共产品相对于国际公共产品供给更为有效。主要原因是国内公共产品具有成本融资、公共选择、产品供给层次、转移支付等优势。对上述因素加以借鉴将有助于改善国际公共产品的供给效果。

（一）成本融资更有保障

国内公共产品和国际公共产品在成本融资是否具有强迫性方面有根本差别，这导致两者在解决搭便车问题方面的能力迥异。由于国家有权威的政府，可以通过强制手段征税，迫使每个公民或实体为公共产品承担成本，可以有效避免公共产品消费中的搭便车现象。因此，一般来说，只要一个国家的政府具有较为完整的统治能力，财政基础也比较健康，就基本可以提供足够的国内公共产品以维持国家稳定并促进社会经济发展。

如上所述，当前国际社会在很多领域都是无政府状态，一些领域则由公认的国际准则和规范维持秩序。在这两种情况中，都不存在一个能够强迫各国缴纳税款的机构，以支付国际公共产品的供给成本，这导致国际公共产品消费中搭便车现象比较严重，造成国际公共产品供给不足。

（二）公共选择使公共产品供应更有针对性

国家内部由于具有稳定的政权组织形式，国内公共产品的供给偏好往往可以通过公共选择的政治程序来确定。通过公共选择确定的供给偏好反映了选民或者利益集团的诉求。尽管一国政府对国内公共产品的供给未必符合每个选民的偏好，但就长期而言，它必须符合大多数选民的偏好，否则该政府将面临下台的危险，而通过选举上台的新政府将提供支持它的大多数选民所偏好的公共产品。

国际体系中则面临两种情况：第一，如果在完全无政府状态的领域，不存在任何公共选择的政治程序，国际公共产品的供给要么完全缺失，要么完全服从单个或者数个供给国的偏好，这会导致国际公共产品供给效率低下。第二，在那些具有一定国际公认准则和规范的领域，例如国际货币基金组织（IMF）和世界贸易组织（WTO）等功能性国际组织，这些组织的决策程序也会体现各个成员国的意愿和偏好。但这些国际组织的成员国的影响力具有

很大差异。例如，美国一国在 IMF 中的投票权和影响力甚至大于其他数十个发展中小国的总和。这与国家内部每个选民的选票同等重要的情形形成了强烈反差。这表明，在国际体系中，国际公共产品的供给要么完全缺乏公共选择程序，要么是一个非常扭曲和不公平的公共选择程序，这必然导致国际公共产品的供给偏好和许多国家的实际需求具有较大差别，从而降低了国际公共产品的有效性。

（三）供给层次更为清晰

国家内部关于中央政府和地方政府分别提供什么样的公共产品，基本都有明确的法律规定，即中央政府和地方政府的财权和事权都有清楚的划分，因此全国性公共产品和地方性公共产品两者之间的界限比较清晰。全国性公共产品的供给是中央政府的事权，如国防、外交、司法、警察、标准制定等。地方性公共产品的供给是地方政府的事权，如社区建设、地方基础设施维护、商业管理等。还有一些公共产品可能需要中央政府和地方政府联合供给，如教育、医疗等。一个国家的法律会根据中央政府和地方政府事权的分工来设计税收制度，以实现事权和财权的匹配，为公共产品的有效供给奠定财政基础。

但在国际体系中，全球公共产品与区域公共产品之间既没有明确的制度划分，即缺乏明确的事权划分；同时，也没有任何制度可以根据全球公共产品和区域公共产品的不同范围，分别对提供这两种公共产品的国家和组织予以相应的财政支持，即缺乏与事权相匹配的财政支持机制。缺乏明确的事权划分容易导致全球公共产品和区域公共产品之间要么出现重叠和竞争，要么出现真空地带，相应的国际公共产品缺乏供给。而缺乏与事权相匹配的财政支持机制则使得一些全球或区域公共产品供给国和组织获得过多财政资源，而另外一些供给国和组织却面临财政匮乏的窘境。这意味着财政资源在国际公共产品供给中的错配，是导致国际公共产品供给效率低下的重要因素。

（四）转移支付机制更易操作

在国家内部，由于各地方的经济发展水平不一，经济实力较弱的地方政府能够用于地方公共产品供给的财政资源有限。中央政府为了平衡全国的经济发展，防止一些地方和其他地方的经济发展水平差距过大而带来的负外部

性，会通过财政转移支付^①的方式帮助经济落后的地方政府增强其公共产品的供给能力。另外，如果地方发生特别严重的自然灾害或传染病等突发事件，中央政府也会通过专项财政转移支付来帮助地方政府。国家内部的转移支付使其各地方之间的公共产品供给水平不至于差距过大，防止某一地方由于突发事件陷入动乱并对其他地方带来负外部性。有效地应对公共产品供给失衡的问题，有利于国家的社会稳定和经济可持续发展。

在这方面，中国是一个非常典型的案例。中国西藏自治区由于基础薄弱，地方财政能力有限，依靠自身力量很难进行大规模的基础设施建设并提高当地居民的生活质量。为此，中央政府向西藏地方政府提供了巨额财政转移支付。据统计，从2001年到2008年，中央财政向西藏转移支付达人民币1,541亿元，占同期西藏总财力的93.7%。^②此外，中央还组织各地派遣了大量援藏干部帮助西藏发展。所有这些都为西藏与其他地区保持平衡提供了巨大帮助。2008年5月，四川省汶川地区发生强烈地震，人员伤亡和财产损失非常严重。中央政府和许多省级地方政府对震区提供了巨额转移支付，以直接财政拨款和帮助建立医院、学校、城镇住房、农房等方式使汶川灾区迅速从地震灾难中恢复。^③如果没有中央政府对四川的转移支付以及其他省市的大力支持，这样大规模的灾后重建显然不会如此迅速和高效。

在国际体系中，没有任何一个国家或国际组织有义务为某个地区或国家的公共产品供给能力提供资助。一般而言，一个国家或地区由于公共产品供给能力不足，导致的社会动乱和不稳定都不会得到实质性的帮助。相关领域的国际组织会提供一些规模较小的支持，如世界粮农组织和世界卫生组织对一些自身无法提供足够粮食和医疗服务的地区和国家提供帮助，但就总量而言，仍然远远不够。只有当该地区或国家的公共产品供给不足给世界主要强国带来了重大的负外部性的时候，这些国家才会通过自身力量或者协调其他

^① 一般而言，转移支付是指中央政府与地方政府之间、上级政府与下级政府之间的收入转移。广义的政府间转移支付还包括同级政府之间的横向转移。在政府间事权、财权的划分和匹配中，转移支付是一个非常重要的环节。

^② 刘舒凌：《2001年至2008年中央财政向西藏转移支付1541亿元》，新华网，2010年2月3日，http://tibet.news.cn/gdcb/2010-02/03/content_18953678.htm。

^③ 《中国力量 重建灾区》，新华网，2010年2月19日，<http://www.xinhuanet.com/local/cjqz/>。

国家与国际组织，来帮助该地区或国家提高公共产品的供给能力。

三、多层公共产品有效供给的方式与原则

为了更好地解决和应对各类国际问题，不仅需要增加各层次公共产品的供给，而且需要对其供给组合进行优化。为此，首先要提升各层次公共产品的供给能力，同时要避免各层次公共产品供给的错配，另外要利用各层次公共产品之间的互补和竞争关系，提升公共产品的供给能力和供给效率。

（一）提高各层次公共产品供给能力的方式

在提升国内公共产品供给能力方面，要高度重视政体与国情的契合度。如上文所分析，一国提供国内公共产品的能力固然与该国经济基础、人口素质有关，但更为关键的还是该国政体与国情的契合度。一国国情由历史、文化、经济发展阶段、地理环境等各种因素综合构成，因此适合国情的政体形式也必然多种多样，形式上民主的政体并不必然能够有效地提供国内公共产品。一国政体是否与国情相契合，关键是看该政体的公共产品供给偏好是否与该国绝大多数民众的偏好相一致。如果一致，则该国政治、经济、社会发展将能持续。当然随着经济社会结构的变化，政体也相应变化。如果不一致，则该国政治、经济、社会将难以避免动荡，从而输出负外部性，引发国际问题。因此，应该尽量使各国政体与其国情相契合。

在提升国际公共产品供给能力方面，要重视借鉴国内公共产品供给中成本融资和转移支付的经验。无论是全球公共产品还是区域公共产品，都应该建立更权威的机制或认可更有领导力的大国，促使所有受益国家都提供相应的金融资源，提高成本融资效率，避免搭便车效应。另外，随着全球经济一体化的日益深化，国内公共产品供给中的转移支付经验，可以应用到全球和区域公共产品供给中。在全球范围内，主要发达国家应该严格遵循发展援助出资比重，为多边发展和救助机制提供更多资源。在区域范围内，财政金融实力相对较强的国家，也应该为区域公共产品承担更多融资责任。从长远来看，全球和区域层次的国际转移支付将有利于世界和平和经济的可持续发展。

（二）明确各层次公共产品供给组合的原则

为了尽量避免各层次公共产品供给错配的问题，可以借鉴财政学的两个概念，即匹配性原则（correspondence principle）和辅助性原则（the principle of subsidiarity）。首先，根据公共产品的受益范围来确定公共产品供给的责任主体层次，即匹配性原则。具体而言，匹配性原则是指一种将供应各种公共服务^①的责任在各个政府之间进行分配的原则。一个政府承担和提供公共服务的责任，应当和这个政府服务的受益范围相一致。因此，受益范围不会溢出本地区的服务范围，应当由地方政府来提供；能够使多个地区受益的公共服务则应当由州（省）政府来提供；能够使全国范围受益的公共服务，则应当由中央政府（国家政府）来提供。如果不能将公共服务受益的范围和政府所管辖的地区匹配起来，或者不能大致使二者匹配起来，就可能导致资源配置的不合理，政府一方面对一些服务支出过多，而另一方面对另一些服务可能供给不足。从而既降低了政府为公民提供公共服务的质量，也造成管理质量的下降。^②

以此类推^③，在国内公共产品、区域公共产品、全球公共产品的供给责任上，不同实体^④之间也应该按照匹配性的原则来分配责任，即公共产品的受益范围如果严格局限在一国之内，则该公共产品属于国内公共产品，应该由该国自己提供；如果受益范围是多个国家或一个地区，就属于区域公共产品，应该由该地区的所有国家或由这些国家组成的区域性组织来提供；如果受益范围是全球各国，则属于全球公共产品，应该由全球各国或由各国组成的全球性国际组织来提供。否则，就会出现前文所提到的各种不良后果。从本质上来讲，该问题涉及的是公共产品的成本—收益是否匹配，即付出的财政资源是否完全被用于最初计划的目标区域和受众。

其次，根据公共产品的供给效率来确定公共产品的供给责任主体层次，

^① 这里的公共服务可以视为公共产品。

^② [美]约翰·米克赛尔：《公共财政管理：分析与应用》（第六版），中国人民大学出版社2005年版，第552页。

^③ 这个类推存在的一个问题是：国家内部一般包含国家政府、州（省）政府和地方政府三级，而国际体系中并不存在这样的政府结构。但考虑到在提供区域性公共产品和全球性公共产品方面，区域性国际组织或区域霸权国家、全球性国际组织或全球性霸权国家类似于国家内部的州（省）政府和国家的角色。因此，这一类推在逻辑上仍然是可行的。

^④ 国内公共产品的提供者是国家，区域性公共产品和全球性公共产品的提供者是霸权国家或区域性、全球性国际组织。

即辅助性原则。欧盟环境署（European Environment Agency）对于辅助性原则的定义是：除非中央政府（或更高一级政府）确信它的行动比下级政府更有效，否则应该由低层级的政府作出（关于提供何种公共服务的）决策。^① 马丁内斯（Jorge Martinez-Vazquez）对辅助性原则的解释是：由于州和地方政府更熟悉纳税人的偏好和需求，因此与中央政府（国家政府）相比，州和地方政府更有可能向地方居民提供所需要的服务。此外，由于各个地区对公共服务偏好程度的不同，效率原则会导致（实际上是“会要求”）政府服务在各个辖区的多样性。^②

简单地说，辅助性原则是要求政府将权力和义务尽可能地向较低层次下放，这将有利于提高政府对选民偏好的反应速度和责任感，使政府所提供的公共产品的数量、质量和构成与其受益人（选民）之间的偏好有更加紧密的对应性。^③ 辅助性原则是一个被广泛运用的原则。例如，在基础设施建设领域，地方政府远比上级政府了解当地的真实需要。现实中，当一座对于当地居民具有历史意义的破旧的拉索桥可能倒塌会给行人带来危险的时候，如果由地方政府作决定，它会选择维修这座拉索桥，因为这座桥在当地具有历史意义，居民不希望将其拆除。而如果由上级政府作决定，由于其对当地居民的偏好并不了解，可能会主张建立一座更现代化的钢结构桥。因此，辅助性原则主要是针对公共产品的提供者是否是最了解公共产品受益者或受益地区的偏好而言的。

辅助性原则在讨论全球公共产品、区域公共产品和国内公共产品之间的关系上具有重要意义。为了有针对性地解决问题和应对挑战，全球、区域和国内公共产品都需要按照辅助性原则进行分类。当某一个具体的挑战或问题需要通过公共产品供给的方式加以应对的时候，必须首先分析该问题涉及的人、国家或地区。其次，分析哪些层级的实体（国家、区域性国际组织、区域性霸权国、全球性国际组织、全球性霸权国等）对所涉及的人、国家或地区的偏好最了解。最后，决定最合适层级的实体提供相应的公共产品来应对

^① “Subsidiary Principle,” European Environment Information and Observation Network, <http://www.eionet.europa.eu/gemet/concept?ns=1&cp=11018>.

^② [美]米克赛尔：《公共财政管理》（第六版），第 552 页。

^③ Teresa Ter-Minassian, “Decentralizing Government,” *Finance and Development*, Vol. 34, No. 3, 1997, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/1997/09/pdf/ter-mina.pdf>, p. 36.

挑战并解决问题。

（三）利用多层公共产品间的互补和竞争关系实现有效供给

在全球、区域和国内公共产品之间，可以分成三对关系，即：全球与区域公共产品、全球与国内公共产品、区域与国内公共产品。在这三对关系中，均存在互补性和竞争性。妥善利用它们之间的互补性和竞争性，将有助于提升各层次公共产品的供给能力和供给效率。

就互补性而言，多层公共产品供给方法有助于弥补公共产品的供给不足。在全球公共产品和区域公共产品之间的互补性体现在两个方面：一方面，全球公共产品供给不足时，区域公共产品可加以补充。2008—2009 年全球金融危机肆虐之时，由于 IMF 的金融资源有限，其作为“全球性最后贷款人”却出现公共产品供给不足的情形。为此，中、日、韩和东盟十国迅速采取行动，推进《清迈协议》多边化进程，建立了 1,200 亿美元的外汇储备库。东亚诸国通过这一区域性金融合作机制，为避免该地区出现金融动荡提供区域公共产品，是对 IMF 全球公共产品供给能力不足的补充。另一方面，区域公共产品供给不足时，全球公共产品可加以补充。例如，中东地区局势长期动荡不安特别是巴以冲突不断，但该地区区域性安全公共产品供给严重不足，并不存在安全组织以稳定地区局势，防止大规模武装冲突。为此，联合国安理会作为全球性安全公共产品的提供者积极介入，另外美国作为全球性霸权国也大力介入，试图防止双方冲突激化。联合国安理会和美国的共同介入和干预，是以增加全球公共产品的方式弥补了区域公共产品供给不足的问题，尽管其中仍存在诸多问题。

在全球公共产品与国内公共产品之间，则是单方面的补充关系，即全球公共产品补充某一个国家的公共产品供给不足。例如 2006 年 5 月，东帝汶被遣散士兵引发的动乱升级，引发骚乱，造成多人死亡。由于东帝汶本国难以提供维持稳定的国内公共产品，同年 8 月 25 日，联合国安理会决定在东帝汶设立“联合国东帝汶综合特派团”，负责协助东帝汶政府维护社会稳定。这是通过增加全球公共产品供给以弥补国内公共产品供给不足的典型案例。

在区域公共产品和国内公共产品之间，也是单方面的补充关系，即区域公共产品可以弥补国内公共产品供给不足。例如 2010 年初，希腊陷入严重的

债务危机。欧盟作为一个区域性组织，通过非正式首脑峰会讨论决定帮助希腊应对债务危机问题，并协调各方行动支持希腊。

尽管从严格意义上说，国内公共产品不可能补充全球公共产品和区域公共产品的供给不足，因为国内公共产品的供给对象仅限于一国内部。但值得注意的是，一国如果能够非常有效地提供足够且高质量的国内公共产品，一方面将会减少该国消费全球公共产品和区域公共产品的可能，从而在相对意义上为其他国家增加了全球和区域公共产品的供给；另一方面，其充足且高质量的国内公共产品的正外部性将使世界其他地区和国家获益，同样也在相对意义上增加了全球和区域公共产品的供给。

而就竞争性而言，多层公共产品供应方法有助于减少国际公共产品在公共选择上的缺陷，促使其朝更符合全球和区域需求的方向发展。国内公共产品和国际公共产品、区域公共产品之间不存在竞争关系。在一个国家内部，各地方公共产品之间存在竞争关系。如果一个地方的公共产品供给水平比较高，则该地方将会吸引越来越多的人前往居住、工作和生活，这就是所谓的“用脚投票”。另外，全球公共产品和区域公共产品之间也存在竞争关系，如在上世纪90年代亚洲金融危机发生后，日本建议成立亚洲货币基金，但美国担心它会对IMF形成竞争，因此反对日本的该项计划。这是全球公共产品与区域公共产品之间竞争的案例。

但全球公共产品和区域公共产品之间的竞争，往往是由于前者的供给者本身不是一个完全意义上的具有全球代表性的组织，只能提供非常有限的全球公共产品。以IMF为例，尽管其成员国几乎涵盖了世界上所有的国家，但是IMF并非真正意义上的全球公共产品供给者，而且其所提供的公共产品在数量和质量上均存在问题。首先，IMF事实上由西方发达国家主导，所作决策不具有真正意义上的全球性。其次，IMF能够动用的金融资源相对于各个国家的需求来说相差甚远。再次，就IMF已提供的全球公共产品（主要是金融资源）来看，往往在使用这些金融资源方面提出很多苛刻的条件，这使公共产品的使用效果下降。为此，很多地区都希望建立本地区的金融合作机制，以避免在危机发生时受到IMF的要挟。

另外，值得指出的是，区域公共产品对全球公共产品的竞争往往能使后

者成为真正意义上的“全球公共产品”。竞争性的公共产品体系最为有利，因为这将在国际范围内产生“用脚投票”效应，从而优化资源配置，使整个国际社会的福利最大化。从这个意义上说，这类似于在自由市场环境中，企业的良性竞争能够使消费者获得充分且优质的服务。

结 束 语

综上所述，国际问题的出现以及难以得到有效应对的原因，某种程度上可归结为国际与国内公共产品供给不足以及各层次公共产品供给错配。由于具有成本融资、公共选择、供给层次以及转移支付等方面的机制，国内公共产品相对于国际公共产品的供给能力和供给效率更强和更高。为了更有效地应对各种国际问题，需要通过提高国家政体与国情的契合度来提升国内公共产品的供给能力和效率，通过加强国际间的成本融资、公共选择和转移支付等机制，提升国际公共产品的供给能力和效率。财政学中的匹配性原则和辅助性原则在确定多层次公共产品的供给组合效率上具有重要作用。根据匹配性原则，以公共产品的受益范围来确定公共产品供给的责任主体层次；根据辅助性原则，以公共产品的供给效率来确定公共产品供给的责任主体层次。另外，也可以通过妥善利用各层次公共产品之间存在的互补和竞争关系，提升公共产品的供给能力和供给效率。上述方式与原则的运用，将有助于实现成本—收益较合理的公共产品供给组合，从而有效应对各类国际问题。

[收稿日期：2014-06-05]

[修回日期：2014-07-27]

[责任编辑：杨 立]