

国际环境机制的差异性原因

齐 皓

内容提要 臭氧耗竭、气候变暖等全球性环境问题的出现催生了大量的国际机制,但是在不同问题领域,国际环境机制建立和实施的实际情况并不相同,探寻国际机制存在差异的原因,一直是国际制度和全球治理研究领域的主要课题之一。本文从国际机制建立的既有理论入手,较为细致地回顾了国际环境合作成败研究的现状,重点评析了两个重要流派的研究发现:德国的图宾根学派和挪威的奥斯陆学派。在此基础上,作者提出了深化国际环境合作研究的努力方向。

关键词 问题结构 机制差异 国内成本 国家间共识

随着工业生产的持续扩展和经济活动负面效应的长期积累,各种全球环境问题逐渐凸显,较为突出的问题包括跨界空气污染和酸雨、海洋污染、臭氧耗竭、生物多样性丧失和全球气候变暖等问题。这些全球性环境问题正在并将继续给人类带来巨大的损失。如果不及时采取措施,人类可能面临灾难性的后果。例如,臭氧耗竭和气候变暖甚至有可能威胁人类的生存。因此,如何应对

《国际政治科学》2009/2(总第18期),第88—102页。

Quarterly Journal of International Politics

这些问题已成为人类社会共同面临的挑战,也成为全球治理研究中的重要议题。^①

探讨如何解决全球性环境问题,首先会涉及到经济学中的“公共物品”概念。公共物品是可供社会成员共同享用的物品,严格意义上的公共物品具有非竞争性和非排他性。非竞争性是指某人对公共物品的消费,不会影响别人同时消费该产品以及从中获得的效用,即在给定的生产水平下,为一个消费者提供这一物品的边际成本为零。大多数的全球环境问题实际上属于“准公共物品”问题。“准公共物品”的特点在于存在一个“拥挤点”,即一旦消费者数量或对某种公共物品的消费达到特定水平,每增加一个消费者或者额外的消费量,就会减少原有消费者的效用。

非排他性是指某人在消费一种公共物品时,不能排除其他人消费这一物品(无论他们是否付费),或者排除的成本很高。公共物品的非排他性导致了“搭便车”现象的普遍存在,在一些全球性环境问题中,这种现象尤为普遍。国际环境治理涉及大多数国家的政策协调,不同国家付出的成本不同,贡献也不同,由此导致了不同国家在参与某种国际合作时积极性的差异。例如,一个国家可以得益于其他国家对环境污染的治理,同时又无需付出任何成本。“搭便车”现象的普遍存在就会导致“公共物品”的供给严重不足,出现哈丁所说的“公用地悲剧”现象。^②要防止这种现象的出现,就需要建立某种国际机制,协调大多数国家的行为,达到一种集体行动的最优结果,因此国际机制能否建立并得到国际行为体的有效遵守,就关系到国际环境治理的成败。

国际环境治理的历史经验表明,通过建立国际机制解决全球性环境问题,其效果差异很大,一些国际机制很容易建立起来,并为大多数行为体所遵守,而另外一些国际机制只能停留在原则性的共识层面上,缺乏具有约束性的条款。例如,在保护臭氧层问题上,虽然国家间存在严重利益分歧,但是最终还是签署了《蒙特利尔议定书》,世界各国就逐渐停止使用臭氧损害物达成了共识,臭氧保护问题取得了实质性的成果。但在气候变暖问题上,虽然大多数国家签署了

^① 关于国际环境政治的研究内容,参见 Andrew Hurrell and Benedict Kingsbury, *The International Politics of the Environment: Actors, Interests, and Institutions* (Oxford: Clarendon Press, 1992), pp. 1—3。

^② Russell Hardin, *Collective Action* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1982)。

《联合国气候变化框架公约》,《京都议定书》也为大多数国家所认可,但美国的退出和中国、印度等主要发展中国家置身其外,国际气候合作实际上陷入了停滞状态,其具体规则并没有得到实质性地遵守。

本文的重点是从国际机制建立的既有理论入手,较为细致地回顾国际环境合作成败研究的现状,重点评析两个重要流派,即德国的图宾根学派和挪威的奥斯陆学派。在此基础上,作者提出了深化国际环境合作研究的努力方向。

一、国际机制建立的三种理论解释

关于国际机制的来源及动力,国际关系研究主要给出了三种一般性的答案,分别是:权力、利益和知识。^① 关注于权力的研究主要建立在霸权稳定论的基础上,霸权稳定论关于国际机制建立的两个基本观点是:(1) 机制的建立和维持要依靠在某个具体领域具有权力优势的行为体;(2) 随着权力在行为体间更加均匀的分布,机制效用会逐渐减弱。霸权稳定论强调霸权作用的基本逻辑在于国际体系中一个具有超强实力的主导国家的存在,有能力通过向其他国家给予利益补偿或者施加压力,促使他们参与国际合作,建立国际机制。在缺少主导国家的情况下,国际机制不能被建立起来或者无法得到有效实施,因此国际机制被理解为一种权力分配的附属品,不能独立地发挥作用。^②

制度主义从功能理论的角度论述了国际机制的作用。基欧汉认为,国家可以通过国际合作获得共同的利益,但由于信息不对称等因素导致交易成本提高,行为体无法达成集体行动的最优结果。而国际机制的作用在于,可以通过提高破坏他人财产权力行为的预期成本,改变议题群之间的交易成本,以及为成员提供可靠的信息,促进协议的形成。^③ 因此,追求促进自我利益的各国政

^① Andreas Hasenclever et al., *Theories of International Regimes* (Cambridge: Cambridge University Press, 1997).

^② 关于权力在国际政治中的作用,参见 Susan Strange, "Cave! Hic Dragones: A Critique of Regime Analysis," in Stephen Krasner, ed., *International Regimes* (Ithaca: Cornell University Press, 1983), pp. 337—354; John Mearsheimer, "The False Promise of International Institutions," *International Security*, Vol. 19, No. 3, 1994/95, pp. 5—49.

^③ 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,2001年版,第98页。

府在规则和“短视的自我利益”相冲突时,它们仍会遵守国际机制的规则。^① 在理性行为体的假定基础上,这种功能理论对国家建立并遵守国际机制的现象给出了合乎逻辑的解释,即只要预期收益超过行为体付出的短期成本,机制就有可能形成。机制提供信息的能力以及机制之间的联系程度,决定了机制能否有效地克服集体行动问题,从而出现行为体间的合作。

从知识角度揭示机制的生成和维持,主要是关注国际社会集体观念的形成,强调认知共同体在促进国际合作方面的作用。一方面,共同观念的形成有助于促进国际机制的形成,这种共同观念既包含一种道德上的共同认知,也包括对某个问题的因果信念。例如,在气候合作问题上,国际社会已经就温室气体的大量排放导致全球变暖达成一个共识,是否积极承诺减排温室气体已经成为一个评判行为体的道德标准。^② 另一方面,随着行为体逐渐接受和遵守国际机制的基本原则和具体规则,可能发生一种“内化”的过程,国际机制的基本原则和规则将成为某种社会规范,行为体自觉地加以遵守。^③

以上三种观点的主要分歧在于促使国际机制被建立并得到有效实施的动力是什么,是权力的支配、利益的协调,还是集体观念的形成。这三个概念都可以解释国际机制建立和发展的动力,但是在解释一些明显的反例时都很乏力。

霸权对国际机制作用的解释,在三个方面与国际关系中的现实不符。首先,霸权稳定论不能解释为什么一些国际机制在霸权衰落的情况下得以建立并维持,国际关系中的现实是,在霸权相对衰落的情况下,不同领域机制变迁的模式和程度各异;^④其次,权力观不能解释在霸权基础上建立的国际机制,其中一些比另外一些在促进国家间的合作方面更加有效,需要解决的问题是,是权力本身的差异还是问题的不同导致了机制有效性的差异;再次,冷战后,美国成为唯一的超级大国,霸权实际上得到加强,但与霸权稳定论不符的是,更多的时候,美国变成了一个国际机制的“阻挠者”,尤其在环保领域,美国从冷战前积

① 罗伯特·基欧汉:《霸权之后:世界政治经济中的合作与纷争》,第99页。

② 关于因果信念对外交政策的影响,参见朱迪斯·戈尔茨坦、罗伯特·基欧汉主编:《观念与外交政策:信念、制度与政治变迁》(刘东国、于军译),北京大学出版社2005年版,第10—11页。

③ 关于内化的概念和问题,参见周方银:《国际规范的演化》,清华大学博士学位论文,2006年。

④ 基欧汉认为,在霸权衰落的过程中,石油机制发生的变化最大,其次才是货币和贸易机制。参见罗伯特·基欧汉:《霸权之后:世界政治经济中的合作与纷争》,第190—192页。

极推动环境合作到冷战后对很多国际环境机制采取消极保守的政策。^① 欧洲却承担了推动环境合作的“领导者”角色,因此产生的问题是,什么因素影响了霸权推动国际合作的意愿。

同样地,制度主义和功能理论也不能解释同样存在利益交集的情况下,在一些领域内,机制很容易被建立起来并得到有效地实施,而在另外一些领域,机制的建设甚至无法取得初步的共识。功能理论认为机制可以在两个方面发挥作用,一方面,机制通过议题之间的横向和纵向联系,加强未来效应对行为体的影响,行为体对长期收益的考虑会抵消短期收益的诱惑;另一方面,机制通过提供行为体所需信息,降低交易成本,避免“市场失灵”,促进国家间的合作。但是在一些问题领域,尤其是全球环境治理方面,机制的这两个功能不能有效地发挥作用。首先,未来效应起作用的关键是,一个行为体在某一问题上的不合作会得到其他行为体在其他问题上的报复,但能否采取报复行为取决于行为体间的实力对比,实力较弱的行为体即使遭遇背叛行为,仍可能因为自身实力不足,无法采取报复行为。其次,国际机制的信息提供功能仅是为了减少交易成本,却忽略了成本对合作的阻碍。由于存在收益不确定性,行为体对长期收益只有一个模糊的认识,因此不能确定长期收益的数量。而且参与机制的短期成本极高,在这种情况下,仅仅靠成本—收益的计算,国际机制无法促成国家间进行实质性的合作。

国际社会集体观念的形成有助于促进国际机制的形成。例如,在气候变化合作过程中,非政府组织、科学家团体都加强了人类社会对共同面临的威胁的认识,国际社会的安全观念逐渐从“传统安全”扩大到包括“非传统安全”,加强环保合作逐渐上升到道德层面,任何一个国家在制定环保政策时,都面临着国际社会的道德压力。这些因素有助于国家对国际合作采取积极的态度,但是不同问题对不同国家造成的影响不同,^②因此国家有着不同的成本—收益计算。在履行机制具体规则的阶段,国家可能在成本分担问题上出现巨大分歧,或者

^① Robert Falkner, “American Hegemony and the Global Environment,” *International Studies Review*, Vol. 7, No. 4, 2005, pp. 585—599.

^② 在不同问题上,国家角色的非对称性是影响国家进行合作的一个主要因素,非对称性直接导致了国家不同的成本—收益计算,如何平衡国家之间的成本和收益是解决问题的关键。关于非对称性的论述,参见奥兰·扬:《世界事务中的治理》(陈玉刚、薄燕译),上海人民出版社2007年版,第63—64页。

某个国家内部各种利益集团无法就是否以及在多大程度上履约达成一致,^①在这种情况下,很难继续依靠共同话语的力量推动国际机制的发展,也就是说,共同观念的作用无法保证国家遵守国际机制的具体规则。

根据以上分析,可以得到两个启示:第一,国际机制的建立和有效遵守受到所要解决的问题的影响。虽然国际机制的建立和有效运转取决于很多因素,例如权力分配的变化、参与国际机制行为体的数量、国际机制议题之间的联系程度、是否存在行之有效的监督和惩罚机制,以及国际机制的社会化程度等,但这些因素都是相互联系的,会随着议题领域的不同而有所变化,因此有必要研究问题本身的差异对国际机制的建立及有效性的影响。^② 现有研究已经发现,在其他条件不变的情况下,一些议题领域的国际机制要比其他领域的国际机制更容易建立并且更有效,为什么会出现这种现象,是机制本身能力的差异还是问题的不同导致了机制有效性的差异?

第二,在不同问题领域内,国际机制在构建阶段和运转阶段所需要的推动因素是不同的,对国际机制基本原则的共识并不能保证国家会遵守国际机制的具体规则,因此要根据解决不同问题的阶段特征,探索国际机制发展的动力。^③ 关键的问题是,发现在不同的问题领域和解决问题的不同阶段,哪个才是决定性的因素。在这个基础上,对国际机制的解释不应该局限在某一个分析路径上,而是根据具体问题的差异考虑不同因素的推动作用。

二、问题结构差异与机制差异

在全球治理领域中,一个很容易理解的事实是,一些问题比另一些问题更

① 关于国际条约的国内遵守机制的研究,参见 Xinyuan Dai, "Why Comply? The Domestic Constituency Mechanism," *International Organizations*, Vol. 59, No. 2, 2005, pp. 363—398; Robert Falkner, "American Hegemony and the Global Environment," pp. 585—599。

② Volker Rittberger and Michael Zürn, "Regime Theory: Findings from the Study of 'East-West Regimes'," *Cooperation and Conflict*, Vol. 26, No. 4, 1991, pp. 165—183. M. List and Volker Rittberger, "Regime Theory and International Environmental Management," in Andrew Hurrell and Benedict Kingsbury, eds., *The International Politics of the Environment*.

③ 奥兰·扬认为,可以根据机制构建阶段和运转阶段推动因素的不同,更细致地划分问题结构。参见奥兰·扬:《世界事务中的治理》,第70页。

容易得到解决,例如协作问题的解决面临的挑战要远远大于协调问题,在协作问题上,获得短期收益的动机会促使参与者违反机制的规则。^①在此基础上,一些研究试图根据问题的不同特点,将全球治理中的问题按照难易程度做一个简单的排序,其中最重要的是德国的图宾根学派和挪威的奥斯陆学派,分别根据问题冲突的性质和行为体利益的偏好,两个学派讨论了问题结构的分类。

(一) 冲突性质与问题结构

图宾根学派认为,行为体冲突的性质决定解决问题的难易程度和所需要的条件不同。^②可以在两个维度上划分出四种冲突的种类:一种是非交集性冲突,“行为体对于他们自己以及集体需要什么意见不一致”,以此,可以区分为目标冲突和方法冲突;另一种是交集性冲突,“行为体面对一种物品稀缺的状态,每个人都想获得同样的有价值的东西,但是由于其数量有限,不能得到满足”,以此,可以区分为相对利益冲突和绝对利益冲突。四种冲突的性质决定了通过建立机制解决问题的难度,如图-1,根据图宾根学派的假设,价值冲突最难调和,相对利益冲突其次,方法冲突和绝对利益冲突更容易通过机制的建立得到解决。^③

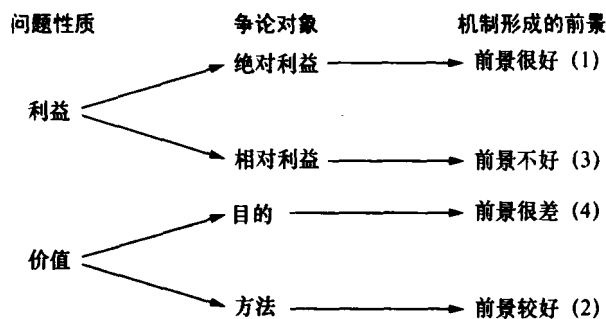


图-1 冲突类型与化解难易程度

① Arthur Stein, "Coordination and Collaboration: Regimes in an Anarchic World," in Stephen Krasner, ed., *International Regimes*, pp. 115—140.

② Volker Rittberger and M. Zürn, "Regime Theory: Findings from the Study of 'East-West Regimes'," p. 171.

③ Ibid., 171—172.

这种分类方法试图综合两个尺度,即价值/方法冲突和绝对/相对利益冲突,建立一个统一的衡量标准,根据不同的问题类型,找出不同的解决办法,但是这种简单的单一分类存在三个问题。首先,它不能有效地概括所有的问题类型,按照它的定义,实际的问题往往是几种冲突的混合,一个明显的例子就是气候变化问题,按照这种分类,气候变化问题中既包含方法的冲突,也有相对利益的冲突,因此无法被简单地归类到某种问题类型中去;其次,这种分类方法建立在两个尺度之上,无法进行统一比较,例如,我们不能确定绝对利益的冲突是否比方法的冲突更容易解决,也不能确定相对利益的冲突是否比方法的冲突更难解决。

导致以上两个问题的原因在于,这四种问题类型没有得到细致地定义,以至于不能准确描述国际环境治理中的现实。在国际治理问题中,并不存在绝对意义上的价值冲突。按照图宾根学派的定义,在存在严重的价值冲突时,国际机制根本是无法建立的。在这种情况下,探讨如何构建国际机制的努力就没有任何意义。事实上,国际治理问题中的价值冲突,往往是相对意义上的价值冲突,或者说是相对收益的冲突,例如在气候合作中,发展中国家的首要问题是解决贫困,并且在发展经济的过程中对碳能源的依赖较大。而发达国家工业发展程度较高,转变经济发展模式所需成本较小,因此他们积极推动全球性气候合作。他们之间的冲突只是由于国家处于不同工业发展阶段,在国际合作上所面临的利益分歧所导致的,这不代表国家间对气候变暖逐渐成为人类的最大的威胁没有一个共识,缺乏共识的仅仅是对问题紧迫性的认识。

同样,方法的冲突是由相对利益分歧导致的,采用不同的方法,预示着不同国家在进行国际合作时承担的成本和获得的收益是不同的,正是因为对收益和成本分配的分歧,导致了国家间对解决方法的争论。关于绝对收益和相对收益的讨论已经很多,在国际机制的构建阶段,国家对绝对收益的考虑会成为国家间合作的基础,但是要使机制生效并得到有效遵守,行为体会更多地关注相对收益和成本分担的不平衡,^①相对收益的分歧使得国家无法进行实质性的合

^① John Mearsheimer, "The False Promise of International Institutions," pp. 5—49; Joseph Grieco, "Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism," *International Organization*, Vol. 42, No. 3, 1988, pp. 485—507.

作,因此在探讨国际机制为何前进无力的问题上,对相对收益的考虑才是决定性的因素。

根据以上的分析,对相对收益的考虑成为唯一影响机制有效性的因素,这说明图宾根学派的分类是无效的,根本原因在于其没有意识到,在国际合作中,很少存在根本性的价值或利益冲突,如果出现这种冲突,就失去了探讨合作的条件及可能性的基础,因此,需要在相对利益冲突的范围内,更细致地划分问题结构。

(二) 利益偏好与问题结构

受博弈论的启发,奥斯陆学派认为,国际环境问题作为公共物品问题,可以根据解决问题的难度做一个程度上的划分,如从“良性”问题到“恶性”问题。“恶性”或“良性”的程度取决于行为体在利益偏好上的分歧大小,协调问题偏向于良性问题,协作问题偏向于恶性问题。行为体的利益偏好越是互相接近,问题越接近于良性,相反,偏好差异越大,问题越接近于恶性。^①为了细致地测量问题的恶性程度,奥斯陆学派提出了三个测量指标,即问题的恶性程度是由不调和、不平衡和累积的分歧造成的,不调和是造成问题恶性程度的主要原因,不平衡和分歧的累积会增加解决问题的难度。不调和是指“一个行为体对成本收益的计算完全偏颇,在某一具体行动中,不是偏向成本,就是偏向收益”。^②在此基础上,奥斯陆学派关于问题结构与机制有效性的基本假设是:

假设1:问题越是“恶性”,行为体就越不可能进行有效的合作。

假设2:解决“恶性”问题的机制,其有效性程度取决于以下因素:(1)对合作行为的选择性激励;(2)存在与较“良性”问题的联系;(3)具有很高的问题解决能力的体系。

假设2中提高机制有效性的三个条件能否具备,取决于机制解决问题的能力。奥斯陆学派认为,机制解决问题的能力包含三个方面:制度的设置(即规则)、权力的分配、合作所需的技巧和资源。根据奥斯陆学派的研究,问题的结

^① Edward Miles et al., *Environmental Regime Effectiveness: Confronting Theory with Evidence* (Cambridge: MIT Press, 2002), pp. 16—22.

^② 奥兰·扬:《世界事务中的治理》,第55页。

构、机制解决问题的能力、机制有效性三者之间的关系如图-2:

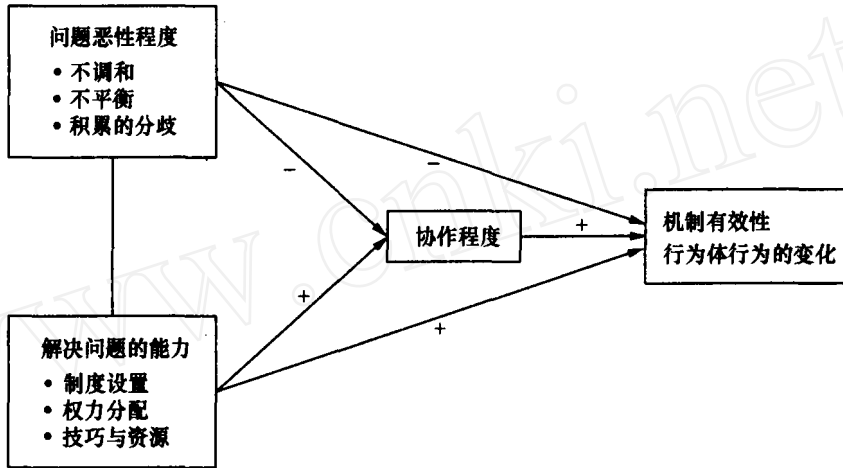


图-2 问题结构、解决能力与机制有效性

注：“+”号代表加强作用，“-”号代表削弱作用，协作程度是中间变量，受到问题结构和机制能力的共同影响。

奥斯陆学派的研究试图根据行为体利益偏好的一致程度，按照解决的难易程度将问题进行排序，这种分类避免了因分类标准不一致带来的混乱，有助于测量问题的“恶性”程度。但是这种分类没能解释在解决相同的问题的过程中，问题“恶性”程度是如何发生变化的，以及由此导致的合作前景的变化。

首先，这种分类是建立在统一行为体的假定基础上，忽视了国内政治对国家行为的影响，^①例如在臭氧层保护问题上，由于杜邦公司在1987年成功地开发了氟利昂的替代品，因此在淘汰臭氧损害物质的问题上，态度发生积极转变，这成为美国积极支持《蒙特利尔议定书》的国内基础。在美国的支持下，美欧达成协议，并且为发展中国家提供技术和资金的支持，这使得臭氧耗竭问题的恶性程度发生变化。

其次，需要考察外部环境的变化对问题“恶性”程度的影响，例如上文提到的，很多全球性环境问题的解决都需要霸权的支持，但是冷战前后，美国对建立

^① 普特南的双层博弈理论为外交与国内政治的互动对国家政策的影响提供了解释框架。Robert Putnam, "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games," *International Organizations*, Vol. 42, No. 3, 1988, pp. 427—460.

国际环境机制的态度发生了很大的变化,同样是在气候合作问题上,美国政府的态度的变化不定,这些说明,除了国内因素之外,国际环境的变化也会对行为体的态度产生影响,由此影响问题的恶性程度。

以上的分析说明,即使是在同一个问题上,问题的结构也是处于一个动态的发展过程,可能随着时间而发生变化,良性问题可能向恶性问题转化,恶性问题也可以向良性问题发展。转变的动力可能包括观念的变化、国际体系和国家内部权力分配和利益的变化,如果不考虑这些因素,就无法理解问题性质可能发生的变化,也就不能有效地评估国际机制的效用。

此外,两个学派都希望提供统一的衡量标准,按照解决的难易程度,区分国际治理中的问题,但是在操作层面上都面临困难。图宾根学派的双重分类标准和定义的不清晰,导致了问题的严重程度不具有可比性,无法准确地描述国际环境治理中出现的问题。奥斯陆学派忽视了国际体系和国家层次上,权力和利益分配等因素的变化对问题结构的影响,没有讨论问题从一种结构向另一种结构的转变以及转变的原因,因此不能解释在解决同一问题的过程中,合作的前景为何是变化不定的。^①

三、解决问题的阶段性与影响合作的因素

从以上的分析中,我们可以得到一个初步的结论,国际治理中的问题结构总是处于一个变化过程中,这种变化不仅是指一种问题结构随着时间的变化可能转变为另一种问题结构,还意味着,在解决不同问题的不同阶段,所面临的任務也是不同的,因此应该根据不同问题的不同发展阶段,更细致地划分问题结构,在不同阶段,影响问题结构的因素是不同的。^②

观察大多数国际治理领域中的国际机制,我们可以发现,国际合作可以分为两个阶段,形式合作和实质合作。形式合作都发生在机制构建阶段,停留在

^① 奥兰·扬认为,即使创造一个统一的标准,衡量问题难度十分困难。他提出了问题结构的四个维度,用以解释为什么一些问题比其他问题更加难以解决。它们分别是:问题属性、行为体特征、非对称性和社会背景。参见奥兰·扬:《世界事务中的治理》,第59—65页。

^② 奥兰·扬认为,最好对问题进行持续地跟踪,描绘出它在困难或恶性程度上变化的轨迹。奥兰·扬:《世界事务中的治理》,第58页。

关于基本原则的共识层面,国家一般会签署一些缺乏法律约束性的协议。实质合作关系到对具体规则的遵守和惩罚监督机制的建立,这两个阶段需要的动力不同。从促进国际合作的难易程度的角度考虑,在解决问题的不同阶段,问题的严重程度主要由两个因素决定:国家间对国际合作的共识和参与国际机制的国内成本差异^①,这两个因素在机制发展的不同阶段的作用不同。

国家间对国际合作的共识要在两个层面上理解。一是对问题的严重性是否有初步的共识。例如,国际社会普遍认为有必要开展全球性的气候合作的基础,就是气温升高对人类造成共同威胁已初步成为共识;二是指在多大程度上,对解决问题紧迫性的认识是一致的。由于不同问题给不同国家带来的影响不同,因此,国家间在解决问题的紧迫性上存在分歧。例如,国家往往在是优先发展经济还是保护环境问题上存在分歧。国家参与国际机制的国内成本是指,一些国家参与并且遵守国际机制的具体规则所要付出的相对代价,既包括经济成本,也包括政治成本。例如工业生产是温室气体排放的主要来源,因此在气候合作中遵守严格的减排指标,会对一些国家的工业发展有严重影响,降低经济发展速度。政治成本需要从国内利益分歧的角度来理解,如果政府因为参与某个国际机制而对国内利益集团的利益或者普通民众的生活造成严重影响,那么直接的后果就是该政府的支持率下降,因此国家在参与国际合作时,会充分考虑国内利益的分歧。^②

通过以上两个因素来理解问题性质,只是提供了一个更加粗略的衡量标准,但是这却有两个好处。一是可以防止忽视主导国家国内利益分歧对国际合作的影响。在全球气候合作中,美国国内的党派分歧和利益集团的压力导致美国退出了《京都议定书》,使气候合作长期处于停滞状态;^③二是有利于把握问题结构处于动态的发展过程之中。国家间有关国际合作的共识和国家参与国际合作的国内成本差异,都不是固定不变的。因此,要充分重视这一动态变化,从而有助于避免以相同方法处理不同问题的错误。

^① Detlef Sprinz and Tapani Vaahtoranta, "The Interest-Based Explanation of International Environmental Policy," *International Organizations*, Vol. 48, No. 1, 1994, pp. 77—105.

^② Glen Sussman, "The USA and Global Environmental Policy: Domestic Constraints on Effective Leadership," *International Political Science Review*, Vol. 25, No. 4, 2004, pp. 349—369.

^③ Ibid.

由于国际机制能否被建立起来首先取决于,国家间对问题严重性和国际合作紧迫性的共识,因此我们从国家间对合作紧迫性的共识入手,考察问题的性质以及机制的有效性。在某些问题上,国家间对国际合作的紧迫性有一个较高的共识,在这种情况下,国际机制的建立比较容易,国家有意愿签署相关的国际协议,问题的焦点随即转移到国际机制的实施阶段,即国际机制能否在国内被批准并得到有效地遵守。这时,如果国家参与国际机制的国内成本较低,国际合作就是一种协调性的博弈,国家之间只需对一些与政治无关的技术性问题达成一致,国家违反国际机制的短期利益动机很少。在这些问题领域的国际机制的主要功能是提供充分的信息,以协调国家之间的行为。

如果国家参与国际机制的国内成本较高,一个直接的结果是,国际机制无法在国家内部得到批准和有效实施,只能停留在原则性的共识层面。由于国家处于不同的发展阶段,在一些问题领域,发达国家和发展中国家参与国际机制所要负担成本的差异很大,例如在气候合作中,大规模降低温室气体排放量对主要依赖于高能耗工业生产的发展中国家的影响更大,但是全世界从降低温室气体排放中获得的收益是相等的,这就导致了成本—收益的不对称。另外,由于气温和清洁的空气这类资源属于“不能排他”的准公共产品,没有明确的产权界定,因此国家往往采取“搭便车”的策略,根据各自的利益决定是否或者在多大程度上遵守国际机制的具体规则。在这种情况下,要推动这些国家采取实质性的减排措施,就需要一种利益补偿机制,即发达国家通过技术转移和资金支持等方式帮助发展中国家降低减排带来的经济损失,在这个过程中,一个主导国家可能在国家间利益的协调过程中发挥关键的作用,推动实质性的国际合作。^①

在另外一些问题领域,国家间对国际合作紧迫性的共识较低,受问题影响程度较低的国家缺乏参与国际合作的动机。在这种情况下,机制的构建是一个关键问题,主要动力在于如何提高国家间对合作紧迫性的共识。在提高国际共识的过程中,一方面要发挥共同话语的力量,使国际社会意识到人类面临严重的共同威胁;另一方面则需要建立一种利益联系机制,通过一些额外的激励措

^① 通过对比美国在控制氟利昂排放和气候合作问题上的不同态度,以及两个环保机制实际效果差异,可以充分说明这一点。

施,促使缺乏合作动机的国家参与到国际合作中,例如,气候合作中的清洁发展机制,可以使处于不同发展阶段的国家优势互补。但这同样也需要起关键作用的国家的支持。例如,美国作为温室气体排放量最多的国家,它退出《京都议定书》的一个直接结果就是大大减少排放许可额的需求,从而降低了排放贸易价格,削弱了对各国减排的激励作用。^①

四、结 语

在全球治理领域中,国际机制的差异是由哪些因素决定的,这是一个理论与政策意义并重的问题,其不仅有助于发展制度分析理论,同时也可以提高国际治理领域中的政策效用。权力、利益和知识在推动国际机制的建立和发展过程中都发挥了作用,但是他们发挥作用的机制是什么,在什么条件下发挥作用,对这些问题的研究将制度分析理论引向了对问题结构的关注。现有研究从问题的不同角度分析了国际治理中问题的难易程度,认为不同的问题结构影响了机制构建的成效。但是由于对国内政治和国际环境因素的忽视,现有关于问题结构的研究都不能准确地把握国际环境治理中问题的变化。

本文认为,应该在解决问题的不同阶段讨论问题结构对机制的影响。国际合作通常分为两个阶段:形式合作阶段,也就是机制构建阶段;实质合作阶段,即机制实施阶段。这两个阶段的问题结构分别由两个因素决定:国家间对国际合作紧迫性的共识和国家参与国际机制的国内成本。在形式合作阶段,国家间的共识决定了机制能否被建立起来以及是否具有实质性的内容。在实质性合作阶段,国家参与国际机制的国内成本决定了国际机制能否被批准,具体的规则能否得到有效的实施。

在国际机制的构建阶段,国际社会的共同观念发挥了关键性的作用,例如在气候合作中,由于对人类面临的共同威胁的认识不断加深,温室气体减排逐渐上升为道德问题,这些共同观念直接导致《联合国气候变化框架公约》的签署。在国际机制的实施阶段,利益的协调和成本的分担是机制能否有效运转的

^① 庄贵阳、陈迎:《国际气候制度与中国》,北京,世界知识出版社 2005 年版,第 37 页。

关键因素,在一些问题领域内,一些国家无力承担遵守机制规则所带来的巨大成本,因此有很强的“搭便车”倾向,这时就需要一个主导国家承担主要的成本,维护国际机制的有效运转。至于主导国家在什么条件下维护国际机制,什么条件下破坏国际机制,则需要进一步的探讨。

作者简介

邝艳湘 中南大学政治学与行政管理学院讲师。2002年、2005年在湘潭大学分别获经济学士学位和法学硕士学位,2008年在外交学院获博士学位。研究方向为国际政治经济学、相互依赖理论。

Email:kyx0713@163.com

向洪金 西安交通大学金禾经济研究中心博士候选人。2005年在湘潭大学获经济学硕士学位。研究方向为国际贸易理论和政策。

Email:xhjin2006@163.com

李莉 合肥工业大学人文经济学院讲师。2009年在复旦大学国际关系与公共事务学院获法学博士学位。研究方向为美国国会与中美关系。

Email:grass1118@126.com

李彬 清华大学国际问题研究所教授。1985和1988年在北京大学分别获技术物理专业学士和硕士学位,1993年在中国工程物理研究院获理学博士学位。1993—1999年在北京应用物理与计算数学研究所军控室工作,1999年8月在中国青年政治学院工作。最新著作为《军备控制理论与分析》(2006年)

Email:libin@mail.tsinghua.edu.cn

齐皓 清华大学国际关系学系博士候选人。2004年在黑龙江大学获英语语言文学学士学位。2006年在哈尔滨工业大学获应用语言学专业硕士学位。研究兴趣为国际环境机制理论。

Email:qi-h06@mails.tsinghua.edu.cn

孙学峰 清华大学国际关系学系副教授。1997和2000年在国际关系学院国际政治系分别获法学学士、硕士学位,2006年在清华大学获法学博士学位。著有:《国际关系研究实用方法》(合著,2007年)、《中国崛起及其战略》(合著,2005年)。

Email:sunxuefeng@mail.tsinghua.edu.cn

杨原 清华大学国际关系学系2008级硕士研究生。

Email:yyir@163.com