

国际关系

区域一体化的政治经济学分析： 加勒比共同体案例

欧阳俊 邱 琼

内容提要：20 世纪 50 年代以来，全球已经历三次区域化浪潮，其中第三次浪潮仍方兴未艾。对于发展中国家而言，合作似乎永远是一个“政治正确”的选择，区域一体化总是受到学者和政治人物热捧。然而，发展中国家的区域一体化进展并不顺利，多数甚至连关税同盟都未完全建成，加勒比共同体是其中的典型，一体化说得多做少。本文从政治经济学视角，将区域一体化定义为公共产品区域成员结构化共享，建立了以一体化程度为目标函数、以一体化收益和成本为约束条件的分析框架，对加勒比一体化现状进行了评估和分析。结果显示，加勒比一体化迄今仍停留于“纸面一体化”，其根源在于一体化的收益与成本不匹配：一方面，一体化的规模经济效应与范围经济效应不明显；另一方面，克服经济制度和经济政策偏好异质性的成本高昂。此外，由于加勒比地区国家广泛存在主权迷思，区域机构得不到充分授权，公共产品供应能力受到限制，降低了公共产品区域共享收益。

关键词：区域一体化 政治经济学 加勒比地区 区域公共产品

作者简介：欧阳俊，经济学博士，西南财经大学经济管理学院研究员；邱琼，经济学博士，国家食品药品监督管理总局综合司。

中图分类号：F114 **文献标识码：**A

文章编号：1002-6649 (2016) 05-0059-16

自 1952 年欧洲煤钢共同体成立以来, 全球经历了三次区域一体化浪潮, 起始于 20 世纪 90 年代的第三次浪潮迄今仍方兴未艾。据世界银行统计, 目前全球有 174 个国家(地区) 参加了一个或多个不同形式的区域协定, 平均每个国家(地区) 参加了 5 个。^① 然而除欧洲外, 其他区域特别是发展中地区一体化进展都很缓慢, 绝大多数仍处于关税同盟阶段。加勒比共同体(简称“加共体”) 就是其中的典型, 尽管加勒比国家希望通过政治经济一体化凝聚力量、迎接外部挑战、参与国际竞争、发展自身经济、应对自然灾害, 但该地区一体化进程并不像理想的那样顺利。自 1968 年《迪克森湾协议》签署至今已有 48 年, 但加勒比一体化仍停留于各种讲话、各种条约、各种会议和各种承诺之中, 而没有落到实处, 共同市场建设、要素自由流动和经济政策协同均无实质性进展, 甚至连关税同盟都未能完全建成。个中原因何在? 由于加共体规模与影响小, 国内外关注不多, 可见的零星论文多为基于功能主义的比较分析, 如布拉沃通过与欧洲一体化的环境、条件与措施进行比较, 将加勒比一体化进展缓慢归结于该地区广泛存在的主权迷思。^② 与加共体研究有关的拉美一体化方面的研究文献相对较多, 但也以比较分析为主, 如哈斯的《欧洲的联合与拉美的联合》把拉美一体化作为欧洲一体化研究的参照物。^③ 本文将在阿勒西纳、斯波劳雷等人研究的基础上^④, 尝试构建一个相对完备的区域一体化政治经济学分析框架, 就推动和制约加勒比一体化进程的力量进行研究, 为理解发展中地区的一体化进程提供一个案例分析。

一 区域一体化的政治经济学框架

区域一体化理论因欧洲一体化兴起而兴起, 一度因欧洲一体化放缓而沉寂, 近年又随欧洲一体化加速而再度得到激发。二战结束后, 国际社会纷纷

① 朱彤、蒋玲媛:《区域经济一体化的新浪潮特点和动因》, 载《国际问题研究》, 2005 年第 6 期。

② Karen Bravo, “CARICOM, the Myth of Sovereignty, and Aspirational Economic Integration”, in *Journal of International Law and Commercial Regulation*, Vol. 31, No. 1, 2005.

③ Ernst B. Haas, “The Uniting of Europe and the Uniting of Latin America”, in *Journal of Common Market Studies*, Vol. 5, Issue 4, 1967, pp. 315–343.

④ Alberto Alesina and Enrico Spolaore, *The Size of Nations*, Cambridge, MA: MIT Press, 2003; Enrico Spolaore, “What Is European Integration Really about? A Political Guide for Economists”, in *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 27, No. 3, 2013, pp. 125–144; Enrico Spolaore (ed.), *Culture and Economic Growth*, Cheltenham: Edgar Edwin, 2014.

反思战争起因，寻找改变国家间关系、避免战争的途径。功能主义认为，联合国家组织过于松散而不具备行动力，区域联邦过于紧密而不具备现实性，应将国际社会按功能分别组织起来进行技术化管理。^① 基于功能主义理论，莫内、舒曼等人于 1952 年倡导成立了欧洲煤钢共同体，开启了欧洲一体化进程。新功能主义继承了功能主义的基本观点，但放弃了后者政治性领域与功能性领域严格区分的假设，主张权力同福利不可分。^② 新功能主义的核心概念是“溢出”，其基本含义是“一个经济部门的一体化目标将要求或激励成员国推进更多经济部门一体化，最终‘溢出’到政治领域，实现政治一体化”^③。新功能主义较好地解释了欧洲一体化的早期进程，“欧洲经济共同体是欧洲煤钢联盟的逻辑扩展”，并预言欧洲将“从关税同盟下的自由贸易‘溢出’到一般经济政策协调，最终‘溢出’到政治领域，从而形成某种形式的政治共同体”。1965 年的“空椅子危机”虽未扼杀新生的欧共体，但极大地影响了欧洲一体化进程，以致此后 20 年被称为欧共体的“黑暗年代”。在此时期，新功能主义遭到严重质疑，被批决定论色彩过浓，一体化理论研究基本陷入停滞。1991 年《马斯特里赫特条约》签署后欧盟成立，再度激发了一体化研究热情。在重新发现新功能主义的同时，部分学者开始从其他视角研究区域一体化，其中马拉夫斯基提出的“自由的政府间主义”影响最大。^④ 与新功能主义不同，自由的政府间主义认为是民族国家政府而非超国家组织主导一体化进程，并将一体化过程抽象为一个国家偏好形成、政府间谈判和制度选择的三阶段博弈模型。马拉夫斯基认为，国家偏好形成更多受经济因素而非地缘政治因素影响，政府间博弈结果更多取决于政府间非对称依存关系而非超国家机构的影响，制度选择将决策权委托给区域机构是为了提供更可信的承诺，而非为了联邦主义理想或者集中管理的方便。

区域一体化是政治现象也是经济现象，相关研究要关注其政治的一面，也应关注其经济的一面。新功能主义主要从政治学角度研究区域一体化，自

① D. Mitrany, *A Working Peace System*, Chicago, Illinois: Quadrangle Books, 1966.

② Ernst B. Haas, *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces 1950-1957*, Stanford: Stanford University Press, 1958.

③ Leon N. Lindberg, *The Political Dynamics of European Economic Integration*, Stanford: Stanford University Press, 1963, p. 6.

④ Andrew Moravcsik, “Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmental Approach”, in *Journal of Common Market Studies*, Vol. 31, No. 4, 1993, pp. 473-523; Andrew Moravcsik, *The Choice of Europe*, Ithaca: Cornell University Press, 1998.

由政府间主义有经济学方面的思考但并不充分,政治学分析仍占据主导。阿勒西纳、斯波劳雷在区域一体化的政治经济学分析领域做了一些开创性工作,但其分析框架并不完备,且主要以欧洲一体化为研究对象。下面将在他们的研究基础上,尝试构建一个相对完备的政治经济学分析框架,并用于分析加勒比一体化进程。^①

(一) 什么是区域一体化?

这是构建一体化政治经济学分析框架必须首先回答的问题,只有定义清楚了区域一体化,才能确立一体化的目标函数。事实上,这也是所有一体化理论必须首先回答的问题。新功能主义认为,区域一体化是自我强化的过程,其最终目标是建立超越民族国家的政治实体。基于此,新功能主义认为,“一体化是一个进程,通过这一进程,处于几个不同国家环境的政治行为体被说服将其忠诚、期望和政治行动转向一个新的中心,该中心的机构拥有或者要求拥有对既有民族国家的管辖权”。新功能主义强调一体化是自我强化的过程,同时假设该过程的最终目标是建立超越民族国家的政治实体。^②自由的政府间主义没有明确定义区域一体化,但三阶段博弈框架显然暗含一个假设:一体化是有目标的过程。不同的是,马拉夫斯基强调区域一体化对民族国家自身利益的贡献,而哈斯更关注一体化对于区域整体的意义。

将区域一体化定义为有目标的过程,关注政治行为体的忠诚转移,体现了其作为政治现象的一面,但未能反映其作为经济现象的一面,而后者是本文关注的重点。政治经济学旨在寻求解释政治力量如何影响经济结果,经济力量如何影响政治行为。从政治经济学视角研究区域一体化,就是按照经济学逻辑研究区域一体化现象,研究经济力量如何影响区域一体化过程中的各方行为。因此,寻求政治经济学视角的定义,就需要找到区域一体化经济学意义的本质属性。当前存在6种一体化模式:特惠自贸区(PTA)、自由贸易区(FTA)、关税同盟(CU)、共同市场(CM)、经济同盟(EU)、政治同盟(PU)。这些模式的一个共同点在于成员国对某种政策或制度安排的集体采纳

① 既有的区域一体化研究主要以欧洲为对象,相关理论也多以欧洲一体化实践为背景,但这不是说这些理论不适用其他地区。事实上,欧洲与其他地区一体化的差异在理论层面已经被抽象掉,只是在实证层面有意义。本文后面的实证分析将充分考虑加勒比的自身特点。

② 芬恩认为新功能主义的定义欧洲色彩太浓,建议相关定义应简单而包含广泛,以便于进行国际比较。他主张将集体决策作为一体化的基本特征,参见 Finn Laursen (ed.), *Comparative Regional Integration: Theoretical Perspectives*, Aldershot Ashgate, 2003, pp. 3-28.

以及功能性合作，并以协定等形式将这种采纳固化。经济学意义上，政策与制度属于公共产品，而功能性合作所涉的公共服务也属公共产品范畴，均具有非竞争性、非排他性特征，没有成员能被排除在消费之外，也没有任何成员的消费会导致任何其他成员消费机会的减少。由此出发，区域一体化可定义为公共产品区域成员结构化共享。通常，公共产品由主权国家政府所提供，由主权国家人民所共享。区域一体化意味着公共产品提供责任由主权国家政府转移到超国家机构，公共产品消费覆盖由主权国家扩大到域内其他成员。

（二）如何评价区域一体化水平？

确定目标函数实质上是要回答如何评价区域一体化的问题。基于上述政治经济学视角下的定义，区域一体化水平评价可从区域公共产品范围和区域机构能力两个维度展开。

区域公共产品范围。对于一个国家，政府提供的公共产品包括司法、货币、财政、教育、卫生、环境、国防等公共服务以及各类政策与制度安排。但对于一个区域而言，成员政府提供的公共产品并不能为所有其他成员所共享，区域成员共享的公共产品较之成员政府为本国提供的要少。不同形式的区域一体化，区域共享的公共产品范围差异很大。由表 1 可以看出，从特惠自贸区到政治同盟，区域成员共享的公共产品范围逐步扩大，与民族国家公共产品供应范围的差异逐步缩小。一旦区域公共产品范围扩大到与成员公共产品差异完全消失，区域内国家之间的界限就消除了，区域成员联合形成了新的国家。按照自由的政府间主义的理念，区域一体化只有形式差异，没有程度差异，区域公共产品范围扩大不表示一体化程度提高。但如果接受新功能主义的理念，将建立超民族国家的区域政治实体视为区域一体化的最终目标，区域公共产品范围扩大意味着一体化程度提高。本文接受新功能主义关于区域一体化目标的主张。

表 1 六种形式的区域一体化

	特惠 自贸区	自由 贸易区	关税同盟	共同 市场	经济 同盟	政治同盟
逐项特惠关税减让	X	X	X	X	X	X
取消成员间关税		X	X	X	X	X
统一对外关税			X	X	X	X
要素自由流动（劳动、资本）				X	X	X
经济政策协同（货币、财政）					X	X
政治一体化						X

资料来源：Linda Low, “The Political Economy of Trade Liberalization”, in *Asia-Pacific Development Journal*, Vol. 11, No. 1, June 2004.

区域机构能力。在新功能主义者眼中,虽然区域机构由成员建立,但却是超越国家的存在,拥有超越国家的权力,关注的是超越国家的利益,是一体化的主导者,能够独立提供公共产品、制定与实施公共政策。在自由的政府间主义者眼里,区域机构是由成员建立的政府间机构,没有超越成员委托之外的权力,没有自身的利益,不是一体化的主导者,不能独立提供公共产品、制定与实施公共政策。在政治经济学视角下,区域机构的性质和权力来源并不重要,重要的是其提供公共产品的能力,既包括所提供公共产品的范围,也包括所提供公共产品的质量和效率。理论上,区域机构公共产品供给能力越强,意味着承担的公共产品供应责任越大,按照定义区域一体化程度也就越高。一般而言,较之政府间区域机构,新功能主义区域机构具有更强的公共产品供应能力。除此之外,也有学者关注参与一体化的区域成员比例,将其作为一体化发育程度的衡量指标。^①

(三) 制约或推动区域一体化的力量

从经济的角度来看,公共产品供应职能是否由民族国家政府转向区域超国家机构,取决于公共产品区域共享的收益与成本之间的权衡。换句话说,收益是区域一体化的推动力量,而成本是区域一体化的制约力量(或者推动民族分离的力量)。收益越大则推动力量越大,一体化进程就越快;成本越高则制约力量越大,一体化进程就越慢甚至逆转。

区域一体化的收益主要体现为公共产品区域共享的规模经济效应。公共产品具有非竞争性、非排他性,分享的成员规模越大,单个成员分担的成本越小。故此,更大、更多样化的群体联合起来形成共同体,将诸如法律和司法、货币与财政、防务与安全等公共职能、公共政策以及制度安排的提供统一起来,就可以因人均公共产品成本降低而获益。同时,公共产品覆盖范围扩大,既使得资源能够在更大范围内进行配置,从而带来配置效率提高、生产规模的扩大和经济效益的提升;又使得决策者能够在更大范围内实现外部效应内部化,从而为防范自然灾害、区域经济危机等冲击提供更大的保险。阿勒西纳等人的研究表明,收入和消费水平与经济体的规模正相关,通过自由贸易联合起来符合小国自身利益的选择。^② 一体化收益还体现为区域公共产

^① Finn Laursen (ed.), *The Political Economy of European Integration*, The Hague: Kluwer, 1995, pp. 3 - 29.

^② Alberto Alesina, Enrico Spolaore, and Romain Wacziarg, "Economic Integration and Political Disintegration", in *American Economic Review*, Vol. 90, No. 5, 2000, pp. 1276 - 1296.

品多元化供应的范围经济效应。一般来说，由某一机构集中提供几种公共产品较之由几个机构分别提供更富效率。在区域范围内，如将更多的公共产品交由区域机构提供，将降低单一产品的供应成本。自美国成立以来，联邦政府权力一直不断扩大，而各州权力日益萎缩，一个重要原因就在于公共产品供应存在范围经济效应，公共产品集中供应更有效率。

区域一体化面临政治、经济和文化差异，一旦出现公共产品偏好冲突，公共产品供应过程中就会产生弥合区域异质性的成本。关于区域异质性与公共产品提供、政府质量、社会冲突等政治后果关系的经验研究刚刚兴起，如何定义和测度异质性及其政治后果还没有普遍接受的方法，文化和种族差异是内生还是外生尚无定论。不过这并不妨碍人们接受以下结论：语言、文化、种族越多元化，社会异质程度越高，集体偏好形成越困难，内部发生冲突的可能性越大，公共产品供应成本越高。譬如，对于自由的政府间主义意义上的区域机构，经济政策制定实质上是成员相互博弈的过程，而成员偏好的形成是其国内民众相互博弈的结果。如果成员间经济水平差异很大，各自民众的政策期望大相径庭，那么区域经济政策即使能够出台也会大费周章。一般来说，成员国经济结构互补性越强，区域产业经济协同相对越容易。当然，多元化在增加公共产品供应成本的同时，理论上也能为社会带来新的价值。在偏好与特征多元化的共同体中，成员可以从相互学习以及生产与服务分工中获益，但多元化收益更多与竞争性消费品相关，而公共产品和公共政策具有非竞争性和非排他性消费特征，在其覆盖范围内所有成员无论喜欢与否都得接受，不存在供应不足的问题，偏好多元化只会增加政治冲突的可能性。此外，区域外因素也会对一体化的收益和成本造成影响。

（四）简化的区域一体化政治经济学模型

综上，可以得到如表2所示的简单区域一体化政治经济学模型^①，即在给定成本和收益约束条件下，寻求最高程度的区域一体化。模型左边的因变量是表征一体化程度的变量，包括区域成员参与一体化的比例、区域共享公共产品范围、区域机构能力的变量。模型右边的自变量是表征影响一体化成本和收益因素的变量，包括规模经济效应和成员偏好异质性程度等变量。一方面，区域成员越多，规模越大，公共产品供应的规模和范围经济效应越大，

^① 这一模型借鉴了芬恩的思路，芬恩将表征一体化程度的变量视为被解释变量，将表征影响一体化进程的因素视为解释变量，其实质就是个一体化经济学模型。

区域一体化的收益越大，区域成员越有积极性推动和维护一体化，就可能实现更高层次的区域一体化程度。另一方面，区域成员越多，规模越大，政治、文化、经济差异越大，偏好差异越大，协调成员共同行动越困难，区域公共产品供应成本就越高，区域一体化的成本就越大，区域成员推动和维护一体化的积极性和动力就越低，可能实现的一体化程度就会越低。当区域一体化处于均衡状态时，进一步扩大公共产品共享范围和提升区域机构能力带来的收益和成本相等。

表 2 简化的区域一体化政治经济学模型

因变量	自变量
区域成员参与比例 区域共享的公共产品范围 区域机构能力	规模经济效应 范围经济效应 偏好异质性 经济、文化、社会差异性 区域外因素

资料来源：作者绘制。

二 加勒比一体化的进展

历经半个世纪的加勒比一体化当前处于什么状态？本节将从成员参与比例、公共产品区域共享范围、区域机构能力 3 个维度（即上文模型左侧的 3 个因变量）对当下加勒比一体化程度进行评价。

（一）加共体区域成员参与比例

20 世纪五六十年代，欧洲共同市场建立，带动区域主义在全球盛行。1965 年，安提瓜和巴布达、巴巴多斯、圭亚那签署《迪克森湾协定》，宣布成立加勒比自由贸易协会（CARIFTA），启动加勒比一体化进程。1973 年，巴巴多斯、牙买加、圭亚那、特立尼达和多巴哥签署《查瓜拉马斯条约》，正式建立加勒比共同体和共同市场。随后，安提瓜和巴布达、伯利兹、多米尼加、格林纳达、蒙特塞拉特、圣基茨和尼维斯、圣卢西亚、圣文森特和格林纳丁斯等其他 8 个加勒比自贸区成员也相继加入。1983 年，巴哈马宣布加入加共体，但非加勒比共同市场成员。1995 年，苏里南成为加共体第 14 个成员国和加勒比单一市场经济的第 12 个成员国。海地 1998 年申请加入加勒比共同体，2002 年获得批准，成为加共体第 15 个成员国。至此，加勒比共同体已基本完成区域全覆盖，加勒比单一市场经济则尚未包括巴哈马、蒙特塞拉特和海地。

(二) 区域共享的公共产品范围

如果仅从《迪克森湾协定》《查瓜拉马斯协定》及其修正案等相关协定内容来看，加勒比地区 2015 年就应完成经济一体化，成为类似于欧共体的经济共同体，其一体化发展进程大致可分为自由贸易区、加勒比共同体和共同市场、包含单一市场经济的加勒比共同体 3 个发展阶段（见表 3）。然而，实际情况是除了外交政策协同与功能合作领域之外，加勒比一体化迄今仅初步完成关税同盟建设，其他公共产品区域共享仍只停留于讲话、条约、会议和承诺之中，没有落到实处，共同市场建设、要素自由流动和经济制度与政策协同均无大的实质性进展。严格地说，加勒比一体化是“纸面一体化”，各国仍旧分散提供政策、制度和公共服务，多数领域的公共产品区域共享并没有实际发生，目前的加共体只能说是准关税同盟。

表 3 加勒比经济一体化的三个阶段

	加勒比自由贸易区	加勒比共同体和共同市场	包含单一市场经济的加勒比共同体
时期	1965—1973 年	1973—2006 年	2006 年至今
标志	1965 年签署《迪克森协定》	1973 年签署《查瓜拉马斯协定》	2006 年《查瓜拉马斯协定修正案》正式生效
形式	自由贸易区	关税同盟	单一经济
范围	货物自由贸易	货物自由贸易 关税同盟 有限制开放服务贸易 经济政策和规划协同 工业发展合作 农业和自然资源共同开发	货物自由贸易 服务自由贸易 资本自由流动 技术劳动力自由流动 宏观经济政策协同 货币联盟 产业经济政策协同 外交和对外经济政策协调 功能合作

资料来源：加共体秘书处网站。<http://www.caricom.org>。[2016-06-01]

外交政策协同与功能合作。加共体专门建立了加勒比地区谈判机制，按照贸易与经济理事会确立并为首脑峰会认可的立场，负责执行对外谈判。近年来，加勒比地区较过去任何时候，都更多地以一个声音就国际政治和经济议题发声。加共体通过外交政策协同，集中成员国的力量，增强国际舞台的影响力，确保自身利益，相对比较成功。此外，在卫生领域，相继启动了加勒比卫生合作计划、抗击艾滋病伙伴行动，成立了加勒比食品与营养机构、卫生研究机构，通过实施免疫项目首次在本地区消灭了麻疹。在教育 and 环境领域，改组成立了西印度大学和加勒比考试委员会，成立了加共体气候变化

中心和灾害紧急管理局协调应对气候变化和突发自然灾害。在司法领域,2005年组建了加勒比法院,承担本地区最终上诉法庭和加共体内部争端仲裁法庭的双重功能。

共同市场建设。加共体2007年7月宣布将分两步推进单一市场经济建设:2007—2008年巩固单一市场,启动单一经济建设;2009—2015年完成单一经济建设。从目前来看,加共体并没能按计划完成目标,仅初步完成关税同盟建设。2010年,12个单一市场经济成员接受统一对外关税安排,但巴哈马、蒙特塞拉特、海地迄今仍未加入。同盟内部关税壁垒尚未彻底消除,广泛存在关税缓征、关税削减以及国别例外,平均关税仍处于10%左右的较高水平。一些小国为弥补关税损失,引入印花税、进口收费、歧视性消费税等与进口相关的税费而形成新的壁垒。此外,检验检疫标准、技术标准等非关税壁垒广泛存在。在服务贸易领域,虽然成员国都已相继提出负面清单,承诺全面开放清单外行业,但在实际操作中设置了许多障碍,航运、海运和金融等行业尤甚。加共体关于服务自由贸易的协定,仅有44%得到执行。^①

要素自由流动。资本和劳动力自由流动是加共体单一经济建设的基本要求,但进展缓慢且不平衡。加勒比国家对于劳动力自由迁徙一直持谨慎态度,直到2006年才就促进人员自由流动达成一致,且仅给予大学毕业生等10类有技能人员在取得地区职业资格认证后在加共体内部自由迁徙的资格。由于既担心本国人就业机会被抢走,又担心有技能公民外流,即使对于范围如此有限的迁徙自由,成员国在落实过程中也会设置各种障碍,相关规定仅有49%得到执行。相比之下,资本自由流动更容易被接受,关于资本自由流动的规定有69%得到执行。目前,多数成员取消了资本控制,允许区域内双向自由兑换与流动。但技术上,加共体金融市场仍处于割裂状态,银行清算系统不完善,没有统一的证券市场,资金转移存在技术上的困难,离实现完全的资本自由流动还很远。

经济制度与政策协同。《查瓜拉马斯协定修正案》明确提出要加强成员间财政政策、货币政策、产业政策以及公平竞争、消费者保护等经济制度的协同,最终实现经济制度与政策的统一。但这些同样只停留在纸面或者口头上,少有实质性进展。财政制度与政策方面,除普遍签订了避免双重征税协定外,

^① Norman Girvan, "Caribbean Community: The Elusive Quest for Economic Integration", in Caribbean Development Bank, *Constraints to Growth and Transformation in the Caribbean*, Barbados, 2010.

成员间几乎不存在任何政策协同。加共体财政部部长会议既没有为促进成员国财政政策统一而建立约束性规则和程序，也没有为促进财政预算形成程序制定统一标准。货币制度与政策方面，唯一进展是初步实现了货币自由兑换，至于组建加勒比中央银行、发行单一货币、统一金融市场等目标仍遥遥无期，2008 年全球金融危机之后货币政策、财政政策甚至出现明显分化趋势。产业政策与其他方面，相继出台了农业、旅游、能源、交通运输、自然资源开发等领域的合作规划，并成立了相应的协调和推进机构。但迄今为止，除加勒比粮仓计划外，称得上是产业合作成果的几乎没有，消费者保护法也只得到 4 个成员国批准。

（三）区域机构的能力

加共体机构的组织设置见图 1。政府首脑会议是加共体最高权力机构，决定加共体发展政策、对外签署协议、加共体机构组成和财政安排。部长理事会是加共体第二权力机构，按照首脑会议确定的原则和方向，负责经济一体化、功能合作和对外关系等领域的规划和协作以及加共体预算审查与批准，其下设有贸易与经济发展理事会、金融与计划理事会、对外关系理事会、人与社会发展理事会。此外，加共体还设有法律委员会、预算委员会和央行行长理事会。加共体秘书处为加共体主要行政管理机构，加共体秘书长为其首席执行官，由政府首脑会议任命，对外代表加共体，负责执行加共体各级权力机构的决定。

从实际运行来看，加勒比区域机构不具备独立提供公共产品、制定与实施公共政策的能力，在加勒比一体化进程中的作用并不突出。加共体在加勒比一体化进程中角色淡化首先与其定位和性质有关。将最高权力赋予全部由成员利益代表构成的首脑会议和部长理事会，表明加共体属于政府间主义区域机构，而非功能主义意义上的区域机构，没有自身独立的利益，不具备类似欧盟的超国家权力，不能强制成员国执行共同体决议。1993 年，西印度委员会呼吁成立加共体常设委员会，并赋予其行政权以督促成员国执行加共体的各项决议。然而，加勒比成员领导人更倾向于通过政府间合作落实加共体决议，因而拒绝了这一提议，转而试图建立一个加共体准内阁，由前任、现任和下任主席国政府首脑组成议事局，指导和推动加共体决议的实施。实践证明这一方案是失败的，加共体行动能力并未因此得到提高，仍旧面临决而不行的巨大困扰。2003 年，加共体政府首脑会议发表声明，原则上同意加共体决议在成员国具有法律效力，并成立常设委员会来监督决议的执行。但迄今为止，加共体这两项改革均未完成。

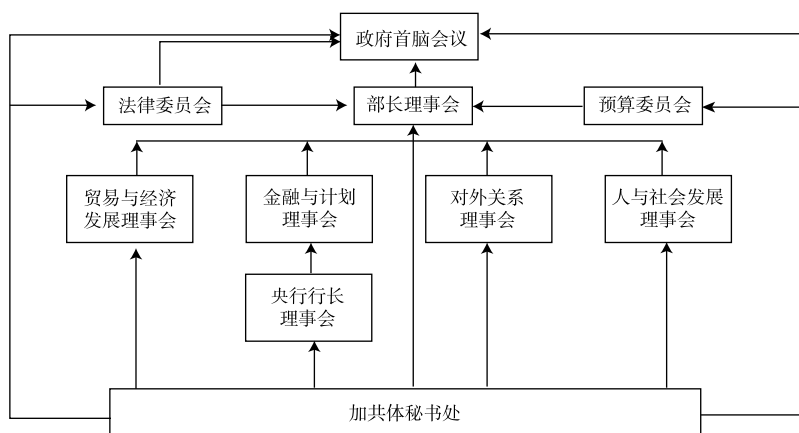


图1 加共体机构组织示意图

资料来源：CARICOM, “The Community and Common Market: Structure of the Community”.

<http://www.caricom.org/jsp/archives/comstrgf.htm>. [2016-06-10]

加共体在加勒比一体化进程中角色淡化还与其功能和机构设置有关。加共体内部争端解决机制缺乏效率和权威性，使得成员间争端得不到有效及时解决，成员不履行加共体义务的行为得不到及时纠正与惩处。2006年《查瓜拉马斯协定修正案》第9章规定了斡旋、调停、协商、和解、仲裁、司法裁决等争端解决方式，其中司法裁决权被赋予加勒比法庭。这套争端解决机制，从斡旋开始到最终寻求司法裁决，环节太多，耗时太长，容易被那些不愿履行协定义务的成员国利用。加勒比法庭2005年4月16日正式成立，是加共体的司法机构，被赋予2006年修正案的最终解释权及条约框架下成员国争端的最终裁决权。按照《加勒比法庭组建协定》，加勒比法庭也是加勒比地区的上诉法庭，负有成员国国内法律事务的终审裁决权。加勒比法庭虽然负有与欧洲法院相同的职能，却没有后者那样的权威，无法使其裁决得到执行。事实上，迄今只有巴巴多斯、伯利兹、圭亚那接受加勒比法庭为其终审法庭，其他成员因国内政治原因迟迟未通过相关立法。

三 加勒比一体化的制约与推动力量分析^①

加勒比国家人口规模小，经济结构单一，自然环境脆弱，社会发展滞后，

^① 本节数据如无特别注明均来自中国商务部网站：《加勒比经济一体化进展及前景》。<http://gy.mofcom.gov.cn/article/ztdy/201410/20141000771329.shtml>. [2016-06-10]

面对全球化浪潮，通过凝聚集体力量迎接外部挑战、参与国际竞争、发展自身经济、应对自然灾害是它们推动区域一体化的根本动力。然而，近半个世纪过去，加勒比一体化仍旧成果寥寥，加共体只是个空架子，协议大部分停留在纸面上。为什么加勒比区域一体化进程举步维艰？从政治经济学视角来看，原因显然在于一体化收益与成本不匹配，公共产品区域共享的收益不足以弥补公共产品区域异质性成本。本节将上文模型右侧的五个自变量归纳为三方面，对加勒比公共产品共享进展缓慢做进一步分析说明。主权迷思属于政治、历史和文化范畴，但由于它会严重影响区域机构授权与相关制度安排，故此这里特别拿出来予以单独分析。

（一）规模与范围经济效应

推动区域一体化的第一必要条件是存在“一体化”需求^①，即成员在经济上相互依存。加勒比经济一体化举步维艰，原因之一在于成员间经济互补性差，联系不紧密，经济一体化缺乏规模效应，产生不了旺盛的“一体化”需求。加共体面积不到 50 万平方公里，人口不到 2000 万，经济总量不足 1000 亿美元，3 个指标分别仅占欧盟的 11%、3%、0.5%。市场空间如此狭小，一体化的规模经济效应必然弱化，很难说小规模的一体化市场就一定比分散的小规模经济体对外资更具吸引力。此外，加共体成员多为岛国，以服务业特别是旅游业为支柱，农业集中在甘蔗、香蕉等少数几种农产品种植上，制造业几乎为空白。由于经济结构雷同，彼此之间缺乏互补性，进一步削弱了一体化的规模效应。事实上，加共体从来就不是其成员的主要贸易伙伴，一体化并未带来内部贸易的超常增长。但在政治、社会领域，一体化的规模经济效应则较为明显，一体化需求相对旺盛，故一体化进展较经济领域要大得多。正是通过外交政策的协同，在联合国、美洲国家组织等多边场合坚持以一个声音说话，使加共体得以在安理会改革、气候变化应对、多哈回合谈判、地区安全等国际议题中一直扮演独特角色。在司法、卫生、教育、环境、文化等功能领域，通过政策方案与信息共享、人才培养和监督评估等方式开展合作，也取得了丰硕的成果。特别是加勒比法庭的成立，标志着加勒比司法一体化推进了一大步。至于一体化的范围经济效应，由于加共体区域机构未被赋予独立提供公共产品、制定与实施公共政策的权力，就无从谈起区域

^① Walter Mattli, *The Logic of Regional Integration: Europe and Beyond*, Cambridge University Press, 1999.

机构多元化公共产品供应的范围经济效应。

（二）经济、文化、社会差异性与公共产品偏好的异质性

虽然加勒比国家都是小国，但成员间国土面积、人口规模、经济总量、发展水平相对差异却非常巨大。国土面积上，圭亚那占加共体的 50% 以上，相当于圣基茨和尼维斯的 800 倍；人口规模上，牙买加约占 40%，相当于圣基茨和尼维斯的 60 倍；经济总量上，特立尼达和多巴哥约占 40%，是多米尼克的 50 倍；人均 GDP 上，特立尼达和多巴哥、巴巴多斯均超过 15000 美元，而圭亚那、伯利兹均不到 5000 美元。经济基础的巨大差异导致成员利益诉求各不相同，经济制度和经济政策偏好存在明显的异质性。如东加勒比岛国高度依赖于区域外贸易，财政收入高度依赖于国际贸易税，共同关税对其扩大出口作用有限，但对其财政收入却造成巨大冲击，因此对一体化存在较大抵触，实际执行也大打折扣。又如，2008 年国际金融危机爆发后，巴哈马等 6 国试图通过实行反经济周期政策刺激经济摆脱低迷，其公共支出增速明显高于实际经济增速；安提瓜和巴布达等 4 国则试图收紧财政支出，逐步改善其糟糕的财政状况，其公共支出增速低于实际经济增速；而苏里南与特立尼达和多巴哥一贯谨慎，一直实行量入为出的平衡财政政策。经济制度和经济政策偏好存在巨大差异，经济领域提供公共产品的成本高昂，是制约加勒比经济领域一体化进展的另一重要因素。而在政治和功能领域，由于历史、文化和语言相近，加勒比成员偏好差异比较小，因此这两个领域一体化阻力相对较小，一体化进展相对较快。除苏里南、海地外，加共同体成员都曾为英国殖民地，语言都用英语，人口都以印度裔和非洲裔为主，宗教都以基督教、伊斯兰教和印度教为主，政治制度选择与外部地缘环境基本相同，故在外交领域以及教育、卫生等功能领域容易沟通和达成一致。

（三）区域外因素

区域外力量的态度与行动，既可能是区域一体化的助力也可能是阻力，既可能影响一体化的收益，又可能影响一体化的成本。对加勒比一体化而言，有两个区域外因素很重要。

其一，美国对于加共同体一体化态度暧昧，未能提供足够的支持。经济上美国是加勒比国家的最大贸易伙伴，也是其重要的捐助者；政治上是加勒比国家头顶的巨大阴影，一直在干预其内部事务。加勒比国家对美态度因此分裂，经济上依赖美国，政治上反对美国。美国对加共体的态度也很纠结：一方面，美国愿意与加共同体进行经济和安全合作，双方签订了加勒比盆地安全合作

协定、贸易与投资框架协定；另一方面，美国也担心加勒比一体化会强化该地区反美情绪，削弱美国对该地区的影响力。两方角力的结果是，政治领域，为应对美国压力，加勒比国家政策逐步趋同，从而推动了外交一体化；经济领域，由于美国的压力较小，成员国政策偏好差异凸显，从而阻碍了经济一体化。

其二，周边地区主导权争夺日趋激烈，加大了加勒比国家的离心力。目前，仅加勒比地区周边就有3个经济联盟。一是南方共同市场，1991年由巴西、阿根廷、乌拉圭、巴拉圭发起成立，委内瑞拉、玻利维亚后相继加入，人口规模2.7亿，2012年经济总量（以GDP衡量）为3.3万亿美元。二是美洲玻利瓦尔联盟，2004年成立，成员包括委内瑞拉、古巴、厄瓜多尔、玻利维亚、尼加拉瓜、多米尼克、圣文森特和格林纳丁斯、安提瓜和巴布达、海地、格林纳达、圣卢西亚，人口规模约7000万，2012年经济总量约5300亿美元。三是太平洋联盟，2012年6月由智利、秘鲁、墨西哥、哥伦比亚发起成立，目标是实现贸易自由化和经济一体化，人口规模2.06亿，经济总量约2万亿美元。三大地区组织为争夺拉美和加勒比地区的主导权，纷纷拉拢加勒比国家加入，降低了加勒比一体化的相对预期收益，对其一体化进程造成一定干扰。其中已有4个加共体成员加入美洲玻利瓦尔联盟，苏里南则取得了该组织观察员地位。

（四）主权迷思与政府间主义

区域一体化的第二个必要条件是一体化供给充足，或者拥有良好的制度安排或者拥有良好的区域机构。对于加共体而言，其决策制度安排存在缺陷，区域机构存在能力短板，导致一体化供应不足，制约着一体化进展。究其根源，很大部分在于加勒比国家广泛存在的主权迷思：长达数百年的被殖民历史以及来之不易的独立，使得加勒比诸国特别重视主权独立，不愿因一体化而削弱国家主权。正是受强烈的主权意识影响，加勒比诸国选择了政府间主义一体化道路而非功能主义道路，试图通过一体化更好地维护国家主权，而非建立一个加勒比联邦。因此，加共体最高权力被赋予给全部由成员利益代表构成的首脑会议和部长理事会，还特别规定首脑会议决策采用一致同意原则。而加勒比秘书处等功能性机构未被赋予任何行政权力，既没有自身独立的利益，又不具备类似欧盟的超国家权力，不能强制成员国执行共同体决议，公共政策制定与执行、公共服务提供能力十分有限。在维护成员主权和实现共同体目标之间，加共体机构设置更偏向前者，由此导致区域机构严重缺乏效率，在加勒比一体化进程中起不到应有的作用。由此可见，布拉沃将加勒比一体化进展缓慢归结于该地区广泛存在的主权迷思，是有一定道理的。

四 结论

从政治经济学视角来看,区域一体化可定义为公共产品区域成员结构化共享,即公共产品提供责任由主权国家政府转移到超国家机构,公共产品消费覆盖由主权国家扩大到域内全部成员。区域一体化程度可从区域成员参与比例、公共产品共享范围以及区域机构能力三方面进行评价,收益与成本分别是一体化的推动力量和制约力量,均衡状态下一体化的边际收益与边际成本相等。一体化的收益主要体现为公共产品区域共享的规模经济效应与范围经济效应,成本主要体现为弥合公共产品偏好异质性的成本。加勒比一体化自1968年开始,迄今已近50年。在此期间,成员国签署了三份标志性协定,一体化目标从最初的加勒比自由贸易区过渡到当下的包含单一市场经济的加勒比共同体。按照议定的路线图,加共体应于2015年完成经济一体化,成为类似于欧共体的经济共同体。然而,实际情况是除了外交和功能合作领域之外,加勒比一体化迄今仅初步完成关税同盟建设,其他公共产品区域共享仍只停留于讲话、条约、会议和承诺之中。严格地说,加勒比一体化特别是经济一体化是“纸面一体化”,各国仍旧分散提供政策、制度和公共服务,多数领域的公共产品区域共享并没有实际发生,目前的加共体只能说是“准关税同盟”。按照本文提出的一体化政治经济学分析框架,导致加勒比“纸面一体化”现象的根源在于一体化的收益与成本不匹配:一方面,加勒比诸国规模小,经济结构趋同,一体化的规模经济效应不明显;另一方面,加勒比诸国国土面积、人口规模、经济总量、发展水平差异非常巨大,克服经济制度和经济政策偏好异质性成本高昂。与此同时,加勒比国家中广泛存在的主权迷思导致区域组织缺乏足够授权,公共产品供应能力受到限制,降低了公共产品区域共享的收益,又加大了公共产品集体供应的成本。加勒比国家属于发展中国家,加勒比一体化属于典型的发展中国家的地区一体化。对于发展中国家而言,合作似乎永远是一个“政治正确”的选择,区域一体化总是受到学者和政治人物热捧。但从加勒比一体化经验来看,发展中国家的区域一体化更多遵循政府间主义逻辑,由于收益难以实现,成本不易弥补,一体化很难取得大的进展。事实上,无论东南亚、非洲还是拉美,发展中国家的区域一体化大致都说得多做得少。

(责任编辑 黄念)