

制度分析与公共政策译丛

Governing the Commons:
The Evolution of Institutions
for Collective Action
by Elinor Ostrom

埃莉诺·奥斯特罗姆 著

公共事物的治理之道

——集体行动制度的演进

上海三联书店

公共事物的治理之道——集体行动制度的演进

著 者 / [美] 埃莉诺·奥斯特罗姆

译 者 / 余逊达 陈旭东

责任编辑 / 倪为国 邱 红

装帧设计 / 范 峤 青

责任制作 / 钱 震 华

责任校对 / 毕 云

出 版 / **上海三联书店**

(200233) 中国上海市钦州南路81号

发 行 / **商务印书馆** 上海发行所

上海三联书店

印 刷 / 江苏常熟人民印刷厂

版 次 / 2000年6月第1版

印 次 / 2000年6月第1次印刷

开 本 / 850×1168 1/32

字 数 / 298千字

印 张 / 13.125

印 数 / 1-5100

ISBN7-5426-1332-4
D·50 定价23.00元

译丛总序

自70年代末以来，世界各国的政府陆续开始了治道变革的进程。从大的方面来说，这一变革包括政府职能的市场化、政府行为的法治化、政府决策的民主化、政府权力多中心化。政府职能的市场化包括国有企业的民营化、公共事务引入内部市场机制等；政府行为的法治化主要是解决法律管制过分，解除过分的法律管制，从过分的法制回归法治的进程；政府决策的民主化，主要表现在在传统普选制度、政党政治和利益集团政治的基础上实现政府行政日益公开化、提高政府公共政策对公民需求的回应性等；政府权力的多中心化，主要表现在执行局变革、提高地方自治水平、还权于社群等。这一变革进程不仅发生在新西兰、日本、美国、英国及其他欧洲各国等发达国家，而且已经殃及许多前计划经济国家和发展中国家。世界各国的变革进程在时间日程上有先有后，但其大致的趋势基本相同，相互影响的力度也在日益加大。这一进程，各国各有各的风格，但方向大体一致，并且均已经取得了惊人的成就。

随着治道变革的启动、发展，西方公共行政、公共政策研究中的制度分析传统逐渐成为显学。而在此之前，人们的思想已经几经曲折。在最近几个世纪之内，人们普遍认为，获得土地和矿藏等自然资源是发展的前提条件。在这一认识的指导下，许多国家开始了殖民战争，以得到这些资源；殖民地瓜分完毕后，很多国家开始了相互之间的战争，世界上的大多数战争实质上都是为争夺土地和矿藏而战。后来，人们认为机器与设备是发展的关键，于是国内工业化的努力替代了国际间战争掠夺的进程。到本世纪50年代开始，人们认为蕴含于机器与设备之中的技术、知识与思想，才是发展的根本。自那时起，人力资本开始逐渐受到关注，认为投资于人力资本既可导致新知识和新思想的产生，又会加快吸收、传播和利用新知识和新思想，到90年代更是提出了所谓的“知识经济”。80年代尤其是进入90年代以来，人们开始致力于解释不同国家为什么在人力资本和物质资本的积累方面快慢不一，稳健的公共政策就成为人们所关注的中心，并认为设计适当的政策很重要，但促使人们有积极性选择适当的制度安排更重要。于是，制度分析终于成了显学，政府制度质量与公共政策质量之间的关系成了发展的关键。就如世界银行1997年世界发展报告所概括的，“这样就产生了新的且更加复杂的问题。什么样的制度安排最能使市场繁荣？政府作为直接经办人（主要在提供服务方面）以及作为市场所赖以运营的制度内涵的塑造者，应发挥什么作用？政策与制度在发展中是如何相互作用的？”回答这些问题，是当代公共政策制度分析传统的使命。经过长期不懈的努力，西方制度分析学界出版了大量的著作，探讨制度分析与公共政策问

题，对于发达国家的发展，乃至发展中国家的发展，发生了积极的影响。

对于中国来说，自1978年末以来，政府治道的变革进程也是惊人的。在政府职能的市场化方面，已经通过国有企业改革、国务院机构改革、公共事务市场化管理等进程获得了一定的进展。在政府行为的法治化方面，已经通过依宪治政、依法行政等依法治国的举措，取得了一定的进展。在政府决策民主化方面，通过建立和完善选举制度，确立差额选举制度以提高选举的竞争性，尤其是区县人大直接选举制度，地方政府所采取和政府决策听证会，启动了中国政府的民主化进程。在政府权力多中心方面，通过地方分权的改革，通过省级立法权，较大的市的半立法权，通过基层民主建设，通过事业单位的相对独立运转等，中国政府的权力已经开始从单中心的政府走向多中心的自主治理。

但是，在目前的中国，有关治道变革的研究却依然落后于治道变革的实践。大多数有关发展的研究，依然着眼于以工业化、官僚化等为特征的所谓现代化理论以及有关人力资本理论。在市场化变革的热潮中，公共政策的研究已经提上了日程，但是其取向还停留于如何运用公共政策设计技术来制定理性的政策，土地与矿藏、人力资本、工业化、官僚化、现代化、信息化、科学与技术等词汇充满着公共政策研究。至于人们何以会选择工业化、何以会选择官僚化，人力资本与物质资本的积累何以快慢不一，聪明的人为什么并不一定选择聪明的政策，科学技术何以成为生产力，重视教育、发展人力资本的政策为什么总是落空，却依然缺少研究。回答这些问题，应该可以成为中国行政学研究新的增长点，同时也是

行政学者能够利用自己的思想优势，干预权力与金钱之博弈的契机。在对这些重大的问题进行系统的研究的同时，译介国外的重要著作，借鉴其符合中国国情的公共理论和公共政策，促进中国行政学发展、并进而影响中国政府治道变革进程。这就是“制度分析与公共政策译丛”的出发点，自然也是本译丛的宗旨。

“制度分析与公共政策译丛”选择西文公共选择与制度分析传统的著作进行翻译、出版。这些著作基本涉及人类社会公共事务治理的结构安排，强调制度的作用，认为有限政府、民主政府、法治政府、多中心自主治理结构是公共政策质量的制度基础，自然也是公共事务的治理之道。这些著作的特色是既有纯理论的分析，也在理论分析基础上进行严格的实证案例分析，这些著作的作者非常重视独立的理论分析，认为对于人类现实的研究，离不开理论的思维；他们很重视联系实践，而且还非常注意理论联系实践的方法。没有理论，实践将是杂乱无章的；没有实践，理论将是模棱两可的；没有方法，理论与实践的联系将是牵强的、虚伪的、独断的。

“制度分析与公共政策译丛”力图展示制度分析传统的重要著作，系统介绍其理论，以及其理论联系实际的严格而系统的方法。

古代中国思想家荀子说：“强本而节用，则天不能贫；养备而动时，则天不能病；循道而不贰，则天不能祸。故水旱不能使之饥，寒暑不能使之疾，袄怪不能使之凶。”荀子的意思是，我们只要有了“本”，有了“备”，并循道行事，那么什么天灾鬼怪都奈何不了我们。我们认为，长期不懈的人类社会治理结构安排，即“道”的努力，就是为长期的发展强“本”、养

“ 备 ”。希望本译丛的出版，能够有助于中国在21世纪的持续发展。

“ 制度分析与公共政策译丛 ” 在英文原著的选择和中译版权的解决方面，得到了美国印第安纳大学政治理论与政策分析研究所的大力协助。谨致谢意！

丛书编委会

1999年岁末

中文版译序

公共事物的制度基础

毛寿龙

了解选择理论的人们都知道哈丁的“公地灾难”、不知何人首先发明的“囚犯难题”以及奥尔森的“集体行动的逻辑”。这些理论模型都说明，个人的理性行动最终导致的却是集体的非理性的结果。许多分析家均认为，除非彻底私有化，或者通过强权的控制，人类几乎难以摆脱这些悲剧性的梦魇。但是，事实又表明，人类社会中虽然到处都是公共的悲剧，但许多人却自主地摆脱了公共选择的悲剧，从而改善了福利。美国著名行政学家、政治经济学家埃莉诺·奥斯特罗姆《公共事物的治理之道：集体行动制度的演进》一书，着眼于小规模公共池塘资源问题，在大量的实证案例研究的基础上，开发了自主组织和治理公共事物的制度理论，从而在企业理论和国家理论的基础上进一步发展了集体行动的理论，同时也为面临

公共选择悲剧的人们开辟了新的路径，为避免公共事物的退化、保护公共事物、可持续地利用公共事物从而增进人类的福利提供了自主治理的制度基础。该书的研究宗旨是有限的，就如作者所总结的：“本项研究的中心问题是一群相互依赖的委托人如何才能把自己组织起来，进行自主治理，从而能够在所有人都面对搭便车、规避责任或其他机会主义行为诱惑的情况下，取得持久的共同收益。必须同时解决的问题是如何对变量加以组合，即：（1）增加自主组织的初始可能性；（2）增强人们不断进行自主组织的能力；（3）增强在没有某种外部协助的情况下通过自主组织解决公共池塘资源问题的能力。”并且由于作者是美国学者，其所处的学术背景是美国的学术传统，所探讨的理论问题主要是美国学术界所探讨的热门话题，所提出的理论发展也是对美国现有学术研究的发展，这一切都有别于我们中国。但是，这并不意味着我们不能从中国政治学、行政学尤其是公共政策研究发展的需要出发，用中国人的眼光，着眼于中国人所面临的公共选择问题，来阅读《公共事物的治理之道》，并由此来思考我们中国人所面临的集体行动理论的发展，以及思考中国人所面临的公共选择的实践问题，尤其是思考如何避免中国公共事物的退化，并挽救已经在退化的公共事物，如断流时间越来越长、很可能永远成为内陆河的黄河、污染日重的淮河和太湖、日益退化的沿海渔场、砍伐殆尽的森林，甚至是日益滑坡的道德等。本译序的目的是根据笔者阅读该书的心得，用中国学者的眼光，尽可能简去原书所具有的“美国特色”，概括、重述本书的理论要义，以使我们更好地把握其中智慧的内核。

一、政府与市场之外

在本书的第一章，埃莉诺·奥斯特罗姆教授首次系统地总结了人们用之以分析公共事物解决之道的理论模型，它们是哈丁的“公地悲剧”、普遍使用的“囚犯的难题”和奥尔森的“集体行动的逻辑”。这些理论模型都说明了特定情况下的公共事物总是得不到关怀的必然的悲剧性结果，即亚里士多德所说的“凡是属于大多数人的公共事物常常是最少受人照顾的事物，人们关怀着自己的所有，而忽视公共的事物；对于公共的一切，他至多只留心到其中对他个人多少有些相关的事物”。对此，人们已经提出了若干所谓“唯一”的方案，即以强有力的中央集权或者彻底的私有化来解决公共事物的悲剧，除此之外，别无选择。

埃莉诺·奥斯特罗姆运用博弈论分析了这些理论模型所隐含的博弈结构，并从博弈的角度探索了在理论上可能的政府与市场之外的自主治理公共池塘资源的可能性。她提出了“自筹资金的合约实施博弈”，认为没有彻底的私有化，没有完全的政府权力的控制，公共池塘资源的使用者可以通过自筹资金来制定并实施有效使用公共池塘资源的合约。

利维坦和私有化，都不是解决公共池塘资源的灵丹妙药，那么自主治理的制度是否就是灵丹妙药呢？埃莉诺·奥斯特罗姆教授认为：“自筹资金的合约实施博弈不是万应灵药。这样的制度安排在许多场景中都具有不少弱点。牧人可能高估

亚里斯多德，《政治学》，1261b.30，或第48页，吴寿彭译，商务印书馆，1983年。

或低估草地的负载能力。他们自己的监督制度可能出现故障。外来的执行人在事先承诺将按某种方式行事后，可能又不实施。在实际场景中，各种问题都可能发生，就如理想化的集中管制制度和私有财产制度中的情况一样。”

这表明，理论模型可能在特定的情况下是有效的，但是未必一定能够提供理想的政策选择方案。大量的经验性个案研究表明，实际的制度安排，要比任何简单的博弈结构更复杂。这说明，政策分析家除了要进行理论思维之外，还需要以认真细致的经验研究为基础。这就对于政策分析家提出了一个重大的挑战：“如何以对人类在处理与公地悲剧部分相关或完全相关的各种情形中表现出来的能力和局限的实际评估为基础，去发展人类组织的理论。经验上可靠的人类组织的理论，能够把组织人类活动的各种不同方法及其后果传递给决策层，从而成为政策科学的实质性组成部分。理论探讨包括对规则的研究，它包括对现实场景中复杂事物的抽象，并确定作为所观察到的复杂性之基础的理论变量。为了对封闭系统中各种变量之间的逻辑关系作更细致的分析，还需要对一种特定的理论模型作进一步的抽象和简化。”埃莉诺·奥斯特罗姆认为，这就是政策科学的核心。

埃莉诺·奥斯特罗姆教授认为，政策分析家的工具箱中有各种各样的工具，但还缺少“一种具体明确的集体行动理论。凭借这一理论，一群当事人能够自愿地组织起来，以保持自己努力所形成的剩余”。自主组织的实例到处存在，但分析家却没有很好地在理论上总结它们。在此，理论分析是重要的，因为“所有的组织安排都面临着压力，有它的偏好和不足。没有合适的自主组织的集体行动理论，人们既不能预见或解释在

什么时候个人单靠自身的组织不能解决公共问题，也不能确定在协助解决某一特定问题时，何种干预策略可能是有效的”。她写作本书的目的就是“对发展由经验支持的自主组织和自主治理的集体行动理论作出贡献”。它的特色是把许多新制度主义学者所使用的策略与由生物学家为促进从理论上更好理解生物世界而开展的经验研究中所采用的策略结合起来。制度分析与经验研究相结合，成了本书研究方法上的基本特色。

二、制度分析的方法

本书第二章界定了一些基本概念，以及用于公共池塘资源问题分析的基本理论。奥斯特罗姆教授认为，公共池塘资源是一种人们共同使用整个资源系统但分别享用资源单位的公共资源。在这种资源环境中，理性的个人可能导致资源使用拥挤或者资源退化的问题。这时，理性的个人的问题就是如何通过组织避免独立行动的不利后果。根据既有的企业理论和国家理论，这个问题是由外部代理人解决的。这些理论以企业或国家作为一种组织工具，解释了如何供给新制度，如何获得承诺，以及如何有效监督代理人和其他主体的行动。但是，一群委托人，如一个社群的公民，如何才能将自己组织起来解决制度供给、承诺和监督问题，仍然是一个理论难题。由于一些人解决了这个难题，另一些人未解决这个难题，因此研究解决公共池塘资源问题中成功的和不成功的经验都应该探讨与集体行动理论和开发更好的公共池塘资源政策相关的重要问题。在这些探讨的基础上，埃莉诺·奥斯特罗姆提出了本书所运用的制度分析的框架，即要解决公共池塘资源的集

体行动问题，需要解决三个问题：（1）新制度的供给问题；（2）可信承诺问题；（3）相互监督问题。就既有的理论来看，一组委托人不可能自己解决这三个问题。但是在实践上，已经有人解决了这三个问题。如何在理论上概括这些人是如何解决这些问题的，或者进一步在理论上探讨某些人为什么没有解决这些问题？这对制度分析学者提出了理论的和实地研究的挑战。

奥斯特罗姆教授认为，研究公共池塘资源的问题，理论与实践都是重要的。“理解个人如何解决实际场景中的特定问题，要求采用从理论世界到行为世界，又从行为世界到理论世界的策略。没有理论，人们决不可能理解作用于不同情形中的许多外在现象的一般的基本机制。如果不利用理论来解决经验难题，理论工作只能对理论本身有所创造，很少会对现实世界的状况有所反映。”而当理论预测与经验观察的不一致时，就需要对理论作出校正。

理论的重要性，“不只是影响解释中所使用的特定假设，还影响问题的设计方式。问题的设计方式影响询问什么问题和在实证调查中了解什么。”到目前为止，分析集体行动困境的学者，其结论之所以过分悲观，是因为他们所运用的理论假设存在着局限性，如他们认为囚犯困境博弈始终是基本的结构，并且一个层次的分析就已足够。埃莉诺·奥斯特罗姆认为，公共池塘资源中个人所面临的博弈结构并非是单一的囚犯困境博弈结构，并且所面临的问题也包括占用和提供两个方面的问题，这些问题的结构取决于基本参数的值，并因场景不同而不同。在这些方面，囚犯困境的博弈结构是可能存在的，但并不是唯一的，保证合作的博弈结构等，都是现实可能

存在的结构。

另外，现有的集体行动分析，一般只着眼于操作层次的分析。实际上，影响集体行动的制度并不只限于操作层次的制度。“通常，需要区别长期影响使用公共池塘资源时的行为和结果的三个层次的规则。操作规则直接影响占用者有关下述问题的日常决策：何时、何地及如何提取资源单位，谁来监督并如何监督其他人的行动，何种信息必须进行交换，何种信息不能发布，对行为和结果的不同组合如何进行奖励或制裁等。集体选择规则间接影响操作选择。通常由占用者及其公务人员或外部当局在就如何管理公共池塘资源制定政策——操作规则——时使用。宪法选择规则通过决定谁具有资格决定用于制定影响集体选择规则的特殊规则影响操作活动和结果。人们能够想到在这些规则与人类对其进行选择、采取行动的相关分析层次之间的联系。占用、提供、监督和强制实施的过程发生在操作层次。政策决策的制定、管理和评判的过程发生在集体选择层次。宪法决策的规划设计、治理、评判和修改发生在宪法层次。”对这三个层次的行动规则来说，“一个层次的行动规则的变更，是在较之更高层次上的一套固定‘规则’中发生的。更高层次上的规则的变更通常更难以完成，成本也更高，因此提高了根据规则行事的个人之间相互预期的稳定性。”

除了要对规则进行多层次分析之外，还需要看到论坛与规则选择和执行之间的关系。在实践上，正式的集体选择论坛包括全国性的、区域性的或地方性的论坛，非正式的集体选择论坛包括非正式的集会、占用者团队、民间协会等，这些论坛，以及诸如立法机构、管制机构和法庭等治理机构对规则的

正式监督和实施活动、日常使用的操作性规则以及非正式
监督和实施活动，都有着密切的关系。

最后，奥斯特罗姆教授还指出，公共池塘资源的使用规则并非只有法律上的规则，实际上，非正式的规则，也可能是有效的规则。“缺乏国家的、正式的规制公共池塘资源占用与提供的法律与缺乏有效的规则并不是等同的。”通过把非正式
的规则纳入制度分析的范围，就进一步开拓了制度分析的视野。

三、经验研究的进程

埃莉诺·奥斯特罗姆教授用三章的篇幅，探讨了三个方面的案例。这些案例分布在世界各国，具有相当的代表性。

第一类案例涉及两个特色，一是占用者已经为控制对公共池塘资源的使用，设计、应用并监督实施了一套自己的规则；二是资源系统以及相应的制度，都已存续了很长的时间，存在时间最短的超过100年，历史最长的已超过1000年。这些案例涉及瑞士和日本的山地牧场及森林的公共池塘资源，以及西班牙和菲律宾群岛的灌溉系统的组织状况。

在案例分析的基础上，奥斯特罗姆探索了其中所包含的“设计原则”。在此，设计原则是指“实质要素或条件，它们有助于说明这些制度在维持公共池塘资源、保证占用者世代遵守所使用的规则中的成功原因”。她界定了其中的8项原则：

一、清晰界定边界。公共池塘资源本身的边界必须予以明确规定，有权从公共池塘资源中提取一定资源单位的个人或家庭也必须予以明确规定。

二、占用和供应规则与当地条件保持一致。规定占用的

时间、地点、技术和（或）资源单位数量的占用规则，要与当地条件及所需劳动、物资和（或）资金的供应规则相一致。

三、集体选择的安排。绝大多数受操作规则影响的个人应该能够参与对操作规则的修改。

四、监督。积极检查公共池塘资源状况和占用者行为的监督者，或是对占用者负有责任的人，或是占用者本人。

五、分级制裁。违反操作规则的占用者很可能要受到其他占用者、有关官员或他们两者的分级的制裁（制裁的程度取决于违规的内容和严重性）。

六、冲突解决机制。占用者和他们的官员能够迅速通过低成本的地方公共论坛，来解决占用者之间或占用者和官员之间的冲突。

七、对组织权的最低限度的认可。占用者设计自己制度的权利不受外部政府威权的挑战。

八、分权制企业。在一个多层次的分权制企业中，对占用、供应、监督、强制执行、冲突解决和治理活动加以组织。

埃莉诺·奥斯特罗姆教授认为，这些原则是在案例分析的基础上总结出来的，它们是长期有效的公共池塘资源自主组织、自主治理制度的基本构件，“这些设计原则对公共池塘资源及其相关制度的存续性提供了一种可信的解释。……这些设计原则能影响激励，使占用者能够自愿遵守在这些系统中设计的操作规则，监督各自对规则的遵守情况，并把公共池塘资源的制度安排一代一代地维持下去。”

在第一批案例分析中，奥斯特罗姆的分析主要集中在承诺和相互监督问题。由于这些制度持续了漫长的时间，没有资料表明这些制度是如何得到供给的。为了说明人们是如何

为自己供给新的制度来解决公共池塘资源问题的，需要进一步的案例分析。于是，埃莉诺·奥斯特罗姆转向了第二批案例分析，专门讨论自主治理公共池塘资源制度的供给问题。这就是第四章案例分析的任务。

第四章的案例分析主要涉及制度供给问题。对此，需要回答许多问题，如“多少参与者？群体的内部结构如何？创新行动的成本由谁来支付？参与者拥有何种类型的有关他们境况的信息？各种参与者面临着怎样的危机和风险？参与者在制定规则时涉及到何等广泛的制度背景？”而既有的制度分析案例研究文献对此并未给出适当的回答。带着这一问题，奥斯特罗姆考察了美国大洛杉矶地区南部一系列地下水流域的制度的起源。她分析了该地区发生的抽水竞赛导致的地下水资源退化、因此而引起的诉讼博弈以及企业家的努力。在这些案例中，奥斯特罗姆看到，水资源生产者为了摆脱恶劣的抽水竞赛，在大量的诉讼无法解决问题之后，终于自主地建立了公共企业，对地下水资源进行适当的管理。在多个公共企业基础上，终于形成了“多中心公共企业博弈”的格局。

制度分析学者一般认为，抽水者无法终止抽水竞赛（一阶困境），自然也难以为终止抽水竞赛提供制度安排（二阶困境）。但是，现实表明，加州的抽水者却给予制度供给提供了大量的投入。“他们创建了新的民间协会。他们为分配抽水量而提起的诉讼支付了大笔费用。他们起草了法案，把它介绍给州立法机构，并在其他水生产者那里寻求到了足够的支持，使法案得以通过。他们创立了特别行政区，向所有在那些流域抽取的地下水收税，也向所有在地下水之上的财产收税。他们花费了似乎是无穷无尽的时间向他们自己提供有关流域