



制度分析与公共政策译丛 5

Polycentric Governance and
Development

by Michael McGinnis, ed.

多中心治道与发展

迈克尔·麦金尼斯 主编

Polycentric Governance and Development

by Michael McGinnis, ed.



上海
三

Polycentric Governance and
Development

by Michael McGinnis, ed.

制度分析与公共政策译丛

Polycentric Governance and
Development

by Michael McGinnis, ed.

迈克尔·麦金尼斯 主编

多中心治道与发展

上海三联书店

图书在版编目(CIP)数据

多中心治道与发展/(美)麦金尼斯著;毛寿龙译.

—上海:上海三联书店,2000.

(制度分析与公共政策译丛)

ISBN 7-5426-1334-0

I. 多... II. ①麦... ②毛... III. 可持续发展-
政治制度-研究-世界 IV. D521

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2000)第 13255 号

导 言

迈克尔·D·麦金尼斯

虽然渔场、灌溉系统和地下水盆地作为探讨治道与发展的研究课题似乎不太适宜,但是诸如此类的公共池塘资源管理的确需要政治技术。如果有人占用了部分公共池塘资源,^①则该部分资源将不再能为其他人使用。排除占用的代价可能非常高,因为要花费时间和精力去建立规则、实施监督,以及惩罚越轨者。因此,任何公共池塘资源使用者都面临着一个集体行为的困境:在存在搭便车或者过度利用公共池塘资源以谋求私利之激励的情况下,如何实现持续可靠地利

^① 英文为 common - pool resources,简写为 CPR,意为难以排他但为个人分别享用的资源,如水资源、渔业资源、森林资源等。与此类似的术语还有许多,但意思有所区别,如公益物品(public goods)、公害物品(public bads)、共享物品(joint goods)或共同物品(common goods)等,这些术语都表示难以排他、共同享用的物品,国防、治安等都是典型的例子。李译丛把 CPR 译为公共池塘资源,而不译为共享资源、公共资源等,主要是想使 CPR 与类似术语有所区别。——校者

2 多中心治道与发展

用公共池塘资源这一公共目标？不论资源的范围多么狭窄，或者与之相关的社群规模多么小，这在本质上都是个政治问题。

治道是指作为整体的社会全面管理其政治、经济以及社会事务的方法。通过塑造个体的和地方社群所面临的激励，治道对经济发展产生促进或阻碍的作用。如果治理结构加强了地方社群处理自身问题的能力，那么就会激励用户群体明智地管理公共池塘资源。反之，如果上级政策经常掣肘地方规则，那么抑制单个使用者机会主义行为就更为困难了。在这些情况下，发展整个国民经济的任何努力就不具备稳定的地方基础。

在过去的几十年里，印第安纳大学政治理论与政策分析研究所有关学者一直潜心研究世界各地公共池塘资源使用者如何管理其各种各样公共池塘资源。本书包括其中若干项经验性研究成果，也包括一些有关立宪制度替代性选择论文。在此，我将说明地方资源管理的分析何以会对广泛的发展与治道问题具有深远的意义。

研究所学者主持的相互关联的研究项目所提供的基本启示在于，在多中心治理结构之下，社群管理公共池塘资源的努力运作得最好。一种多中心政治秩序意味着众多权威和责任的领域（或中心）交叠共存。这些领域从地方社群、国家政府，到非正式的全球性治理安排，规模不一。

尽管多中心最初是用来描述美国大城市地区治理性质的特征的（V. Ostrom, Tiebout, and Warren, 1961），但它作为一个一般概念包含着一种审视政治、经济以及社会秩序的独特方法（McGinnis, 1999a, b; V. Ostrom, 1997）。多中心治理与标准的

主权观念形成了鲜明对照,后者认为负有公共政策决策专有责任的政治权力和权威渊源是唯一的。典型例子如发展政策责任也在全国政府乃至国际基金机构的专有责任范围内。

本书作者采取了一种不同的视角。发展必定是在各种规模上同时发生的,所有层次的政治互动欢迎从个人到地方社群的投入。他们关心综合性政治、经济以及文化秩序内“各”层次的地方安排,这是独一无二的。许多发展政策分析家关注国家层面上所发生的事情,尤其是首都的政治发展。研究所学者承认这些活动是重要的,但其重要性主要表现在其对形成或限制地方社群处理自身问题的能力的影响方面。自由选举有助于结束一党统治传统,但是如果选举堕落为充斥着意识形态、种族仇恨或其他形式的政治象征主义喧嚣的竞赛,那么就可能出现严重危险。同样,如果所有社群集团都企图让政府为特权和特殊利益效力,那么仅仅靠市民社会存在可能无助于解决实际问题。唯有多中心治理能够培养和维持地方社群的自治能力。

集体管理公共池塘资源的许多努力是失败的。如果个体占用者自私地过度攫取公共池塘资源,以至于破坏了资源长期可持续性,那么“公地悲剧”(Hardin, 1968)就会发生。滥用和毁坏公共池塘资源已经在大量的文献中得到了很好的探讨,但在其他许多情况下使用者长期有效地管理着公共池塘资源(Ostrom, 1990; E. Ostrom, Gardner, and Walker 1994)。

在某种意义上,这一见解不足为奇。如果那些渔民和农民们从未找到过处理集体行动实际问题的办法,那么这些群体就不会留存到今天来供我们研究了。从另一方面讲,这一见解又是革命性的,因为地方社群有效管理自身资源的能力

常被政策分析家所忽视。不幸得很,标准的发展政策文献只是拘泥于市场与国家。由于私有化和国家集中控制被奉为回应公共池塘资源管理问题的良方,政策分析家忽视了许多由世界各地自治社群设计和实践的替代性制度安排。

发展政策文献的一个内在主题是,如果发展中世界的人民想要取得发达工业社会的成就,那么他们需要学习如何有效地利用他们的物质、人力和制度资源。但是,这种学习过程并不是单向的。发达世界正在面临着严峻的资源耗竭问题,发展中世界的社群也能够为发达世界贡献重要的洞见。

研究所学者对广泛散布在世界各地的自主治理制度的基础进行了专题研究。这些制度安排是极其多种多样的,但是本书成功地开发了一套理解纷繁复杂的制度安排之共同的方法。这群学者创造了“制度分析”的方法(McGinnis, 1999a, b),它有助于研究者理解地方社群管理那些对其生存与繁荣至关重要的资源的方法。

本导言的第一部分概述了研究所学者协力建构的理论框架。这个框架简明地描述了微观资源管理过程与宏观立宪秩序结构之间的关系。导言的其余四个部分介绍了本书的概要。第一部分的论文是按年代编纂的,展示了研究所有关公共池塘资源研究项目的历史发展进程。第二部分是专题研究,着重阐述各种形式的替代制度安排,且每一种形式都用非洲的案例加以说明。第三部分论文以几个国家的案例说明了非正式制度与地方协会对于可持续发展前景的重要性。这些论文运用了研究所学者所开发的分析概念,尤其是有关发展必须视为地方居民起积极作用的“协作生产”过程的观点。第四部分有两篇论文,强调制度设计与分析的创造性过程。在

此所提出的深刻的哲学问题对政策分析家具有直接和实际的意义,因为他们局限于市场—国家二分法的忠告,这有摧毁自主治理基础的危险。

某些读者可能对书中分析规模与方式的经常变动感到不满意,但是研究所学者已经习惯于将极其详尽的有关灌溉系统的经验分析与广泛的有关立宪秩序的替代方式的哲学考察相提并论。如果我们要理解人类自治能力,就有必要涉足不同的综合层次,并跨越学科界线。简言之,地方自治唯有在具备宏观的政治、经济以及认识支持其实践的条件下才是可持续的。

第一节 资源管理、发展与治理制度

在多中心治理中,用户群体管理公共池塘资源的努力与个体及企业的私有财产权具有同等地位。正如假定个人对其口味最有判断力一样,也应假定用户群体有能力管理其公共财产。公共政策的一个基本信条应该是,要尽可能地允许那些能有效管理其公共池塘资源的群体自行其道。由此看来,政府干预应限定在如下两组情形之下:(1)用户群体不能有效管理其资源;(2)用户群体违背了基本的公正与责任准则,或产生了有关整个社会的其他问题。不假定政府官员和技术专家最了解如何管理公共池塘资源,而应该假定用户群体是无辜的,并且鼓励他们治理自己的事务。

“新制度经济学”看重产权,研究所制度分析取向补充了涉及产权重要性的“新制度经济学”文献所得出的著名观点。道格拉斯·诺斯(North, 1981, 1990; North and Thomas, 1973)的杰出研究表明,私有产权的清晰界定是市场过程任何接近

有效水平运作的至关重要的先决条件。经济增长依托于投资者的信心,因为只有个体和私人企业预期他们能享有投资收益时,他们才会实施提高其资产的生产能力投资。然而,这一结论很少被扩展到对公共资产权利的界定,比方说作为本书大多数研究之对象的公共池塘资源的产权界定(见 E. Ostrom, 1999)。

群体产权与私人产权是非常相似的。那些成功管理了公共池塘资源的用户群体,为建立和巩固那些需要个体成员作出相当大牺牲的规则支付了费用。如果指望政府官员建立或实施另一套规则,他们不可能持续支付这些费用。如果不能保证这一点,群体合作就会崩溃,个体就可能过度使用资源。结果就会破坏资源,危害整个社会。同理,群体对公共池塘资源的权利必须像个体或企业的私有产权那样得到妥善保护。

如果政策目标是可持续发展,而不仅仅是经济增长,那么对群体权利的保护就尤其重要。资源的可持续性不是一个新观念,世界各地的渔民、农民和牧民群体一直在处理各种可持续性问题的。政府官员和政策分析家应以一种开放的胸襟意识到,他们可能从用户群体那里学到一些教益,了解成功管理资源需要什么条件。

宏观层次的治理结构直接影响用户群体成功管理公共池塘资源的前景。然而,即使充分描述涵盖所有综合层次的制度安排也是不够的。研究所学者早就意识到了研究如下因素的重要性:物品的物理特性、社群的属性,以及处理物品特性问题的社群本身的制度性实践规则。这三重结构已被概括为“制度分析与发展”框架。凯瑟和奥斯特罗姆(Kiser and Ostrom, 1982)非常广泛地探讨了这一框架背后的道理,奥克森

(Oakerson, 1992)运用这个框架在国家研究署研究委员会资助下组织了一系列个案研究。这一框架在许多地方已经进行过详细的讨论,所以这里只提供了一个简要的概括。图 1 描述了这个框架(Ostrom, Gardner and Walker, 1994: 47)。

制度分析与发展框架区分了操作、集体选择与立宪选择三个相互作用的层次或领域。在操作层次,具体行动由直接受影响的个人或政府官员实施。这些行动以某种明显的方式直接影响社会,并产生明显的政策结果(图 1 中带箭头的虚线表示从结果到过程中各步骤的反馈)。界定与制约操作领域个体公民和官员行动的原则确立于集体选择层次。修改这些规则的规则则在立宪分析层次得以确立。

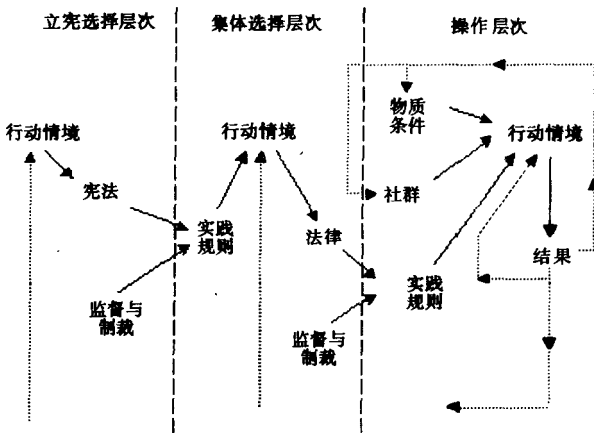


图 1 分析层次的关系

在每一个层次,个人和集体的选择都被限定在某策略选择范围之内。这种层次划分的着眼点在于强调不同分析层次政治过程间的某些基本的相似性。每个层次的行为者都面临着一个由更高层次界定的包含战略选择和角色预期的行动状

态,而且任一层次行动者的选择都共同相互作用,并产生相应的结果。

简言之,各项制度界定个体或集体行为者充当的角色,并据此联结各个层次。显然,所有三个层次的相互作用,都涉及到任何一个特定的过程。发展或治理问题分析家必须将三个层次的所有因素和过程都加以考察,因为操作层次、集体选择与立宪选择层次的相互作用是同时进行的。在正常条件下,基础性的立宪问题对日常操作性决策而言是毋庸置疑的。然而这一层次都不能完全忽视,因为它决定谁具有能力或责任参与集体选择和操作决策。

而且,在许多具体情形下,这些分析性的领域并不能划分得如此清晰。设想一小群渔民决定如何划分有利的捕鱼区的决策行为,参与者会同时考虑允许谁捕鱼以及分配给每个参与者的捕捞场所的质量。然而,这种分析上的划分仍不失为有价值的理解工具。

本书的编排体现了这一考虑,将操作性即决策置于更广泛的制度背景以及将地方研究置于更宏阔的立宪秩序中。从总体上来看,研究所学者的研究项目覆盖了从微型的地区性灌溉系统到宏观的全球性经济组织各种规模的研究领域。然而,很显然任何一个研究课题都关注着一个相对局限的领域。本书意在阐明如何将所有的侧面贯穿起来,以期这种多层次多种分析方式的联结能对进一步的研究有所助益。

第二节 资源管理

本书第一部分论文展示了研究所半个世纪以来有关公共

池塘资源管理研究方面的发展历程。尽管这些研究项目的地点现在已扩展到世界各地,但其起始地点却很近。早在文森特于洛杉矶的加州大学攻读博士学位以及作为怀俄明大学和俄勒冈大学的教员时,他就开始研究政治制度与美国西部水资源的自然特性问题(V. Ostrom, 1953b, c)。也是在洛杉矶的加州大学,埃莉诺·奥斯特罗姆以加利福尼亚的地下水管理为课题完成了她的博士论文(E. Ostrom, 1965)。在奥斯特罗姆夫妇移居印第安纳大学后不久,研究所成立起来,开始合作研究的是有关附近印第安纳波利斯的警察服务(及相关问题)。显然,从一开始,他们就意识到地方知识的重要性。

关于研究所进行制度研究的起源可以用一篇不包括在本书中的短文来说明。在《州对西部自然资源的管理》一文中,文森特·奥斯特罗姆(V. Ostrom, 1953a)考察了美国各州在自然资源管理中所充当角色的法律基础。尽管论文的细节现在看来有点过时,但这篇发表于研究所建立之前20年的论文令人惊异地预言了研究所方法论的总体框架。在论文的头几个段落中,文森特强调了资源的自然特性,如美国西部的自然环境与气候条件的极端重要性。他在第二段中说:“美国的制度安排、维持方式与资源政策是在湿润的英格兰孕育并在美国的湿润地区生成的。然而,西部整体上的干燥,使美国制度与得以形成的那种典型的湿润环境形成鲜明对照。这种自然环境的改变导致了人类生态平衡的重大变迁,与之相关的制度安排与社会政策,尤其是有关自然资源控制与发展的政策需要进行重要调整。”(V. Ostrom, 1953a: 478)

他认为,州的管理与自然的水域管理脱节,必须选择制度安排与自然的现实相适应。“作为政府单位,州并不是按资源

管理的要求设置的。唯有加利福尼亚形成了一个适宜全流域多重管理的水利单位。大多数的土地使用方式都超越了州界,从而使得州与州之间通过彼此竞争的关系的标准,来决定其资源项目的性质。州作为美国联邦政府系统的组成部分,往往倾向于基于一种主权与州权的概念去考虑州际关系以及州与联邦政府的关系……然而资源管理的主要问题要求超越州界的地域性解决。”(V. Ostrom, 1953a: 492)

这种制度与自然环境(以及社群的特点)相适应的观点是研究所后来所开发的制度分析与发展分析框架的核心。尽管他讨论了相关的法律条件,但是他更强调法律规范是否事实上与有关行为者的可能行为相适应,也就是说,与实际运用相适应。这一主题在研究所的全部研究项目中反复出现。

在这篇论文中,文森特特别关注自然资源产权的性质。他怀疑州政府有制度能力来处理超越任何州的法律管辖权的自然资源问题。作者对这些问题不只是一时的兴趣,而且还有着理论的关怀。在随后的若干年里,他又评价过夏威夷在转变为州的过程中的资源问题,以及帮助起草过阿拉斯加州宪法中有关资源的条款。

本书第一部分论文出自1967年出版的一本受人欢迎的杂志。在第一章“水与政治”中,文森特简短地概述了美国加利福尼亚州用水权与资源管理方式形成的历史过程。他指出,当矿工们当初只是简单地汲取采矿所需的全部用水时,重要的合作先例建立了。最后,社群的其他许多部分的利益整合成各种各样的合作性安排。这一初步的概述也许有助于读者理解下文较抽象的分析。

在第二章“水资源开发的法律和政治条件”中,奥斯特罗

姆夫妇对西部洛杉矶周围盆地地区的具体行为者作了更详细的探讨。在简要概述技术、经济以及法律背景之后,他们概括了埃莉诺的博士论文的结论,该文涉及公共企业在南加利福尼亚地下水制度设计中的作用(E. Ostrom, 1965)。在这部著作中,埃莉诺断定,运用州法院公平的诉讼程序可以便利谈判,这种谈判涉及到阻止海水侵蚀以确保地下水充足供应的一系列复杂的中间代理安排。通过深入的访谈调查、案卷分析和非参与的观察,埃莉诺认为一项因素对这一成功至关重要,即在州级存在一些制度安排,得到州授权的地方协会,特别管区以及公共和私人机构处理这些问题。另外,建立有效的冲突机制,以有效地达成认可的制度安排,确保明确的产权。

由于这个部分的下一篇论文发表于研究所建立(1973)10年之后,因此似乎有必要对这段间隔略作交待。尽管他们最初的兴趣在于自然资源与地下水管理,但研究所的第一个大型经验研究项目却是美国大城市警察服务研究(McGinnis, 1999b)。奥斯特罗姆夫妇一到布卢明顿就被一个长期存在当时已经逐渐表面化的大城市管理问题所吸引。1969年印第安纳波利斯大城市地区市和县政府合并为一个所谓的“联合政府”。这个合并还不完整,因为还有一些郊区的市政机构处于这个新安排之外。这就给社会科学家一个独特的机会,去比较服务于合并的和未被合并的地区的机构的公益物品和服务的生产,这些机构规模大小不一,但其他方面实际上是相同的。

在一系列有关研究项目中,奥斯特罗姆夫妇与他们的同事和学生证明市民往往对较小或中等规模的警察力量的绩效

比较满意(McGinnis, 1999b)。然而,较大规模的运作,尤其是训练基地与犯罪实验室设备,始终是这种成功的一个重要因素。简言之,这些研究项目表明了美国大城市环境中多中心治理的好处。

当他们又转过头来研究自然资源管理问题时,奥斯特罗姆夫妇对于允许自主治理社群以他们自己看来最适宜的方式处理他们自己的集体难题有无数好处又有了新的理解。也许可以说他们之所以决定研究警察并非由于对这一研究对象具有内在的兴趣,而是因为它是探索理论观念的良好工具。

用他们自己的话说,这个关于大城市治理的课题做得非常成功(而且现在仍然如此)(McGinnis, 1999b)。为本书起见,认识到那些研究的方法论贡献是非常重要的:结合科学的严谨与政策的关怀、兼容经验分析与规范分析的各项技术、对多层次分析保持敏感。研究所早期的研究表明,一种多个且相互交叠的管辖体系能够最有成效地提供公共服务,这种体系使得公共服务的生产者以一种适应特定活动的最有效率的规模来运作。这些经验研究的结果与美国宪法秩序的性质是一致的(V. Ostrom, 1987)。当开始更详细地考察资源发展问题时,他们发现多中心治理对于那些可能与美国大城市中心不会太不一样的经验场所,也就是说某些发展中世界的最贫穷地区也同样有效。

从许多方面看来,公共池塘资源是从这些理论视野进行经验研究的更合适的课题。人们对警察在城市的作为的评价很难避免情绪化的牵涉种族关系与福利政策的争议。另外,一个突出问题是全国政府在对付城市弊病中的恰当作用。不仅渔场、灌溉系统和大部分公共池塘资源的管理不太引人注

目,而且这些资源的地理位置通常又远离中心城市或国家首都。在这些较为与世隔绝的社群,反倒更容易弄清为什么有些社群设法解决了他们自己的问题,而有些则深陷于问题中,或失败了。

然而城市政治问题更多的是激起意识形态方面的争论,而非严密的分析,政策分析家往往采取一种问题解决的态度来对待公共池塘资源管理问题。在私有化与集中管理的主张者之间自然发生了带有意识形态色彩的争论,尤其是当他们抽象地对待问题时。而且,资源管理问题往往被大多数政治学家置于其兴趣的边缘地带。因而,对于许多公共池塘资源而言,它们可能依然是一些值得关注的能够进行管理的实践问题。

这并不是说公共池塘资源的管理不重要。对那些依赖持续而充足的水资源或渔业资源为生的人来说,没有什么比这些公共池塘资源更重要的了。这期间必然涉及政治,但很少是以喧嚣的意识形态之争而出现的,意识形态之争最易导致混乱与崩溃。

近年来,环境与资源管理问题在政治争论中又获得了新的紧迫性。尤其是全球环境问题已经作为一个重要的新话题出现在政治对抗的舞台上。不幸的是,全球环境问题往往堕落成意识形态冲突,而与其本来应该强调的客观现实相去甚远(参见 McGinnis and Ostrom, 1999b)。

在可持续发展成为一个流行口号之前许多年里,研究所的学者一直在致力于理解在任何条件下资源能以可持续的方式进行管理。尽管现在国际社会和国际政治已涉及到这一问题,研究所还是可以贡献许多重要的洞见。正如本书所显示的,一系列关于公共池塘资源管理的长期的和仍在进行的研

究项目,已经使我们相当清晰地理解了成功实现与维持自主治理的要求。

在第三章“制度能力与公地困境的解决”中,埃莉诺·奥斯特罗姆与威廉·布洛姆奎斯特合作,转向她开始其职业生涯的地下水管理问题。布洛姆奎斯特在他自己的著作《分水之道》(Blomquist, 1992)中继续比较八个地下水盆地的制度安排问题,其中一个盆地是早在30年前埃莉诺·奥斯特罗姆深入考察过的。他所研究的另一个个案则一直为韦施勒(Weschler, 1968)所关注,埃莉诺在UCLA的一位研究生同学就此写过一篇学位论文。在布洛姆奎斯特和埃莉诺·奥斯特罗姆、加德纳和沃克(E. Ostrom, Gardner, and Walker, 1994)的贡献中,这两个时期的对照是极为明了的。重访早期研究故地,已成为研究所的传统,这个传统如果能够在以后几十年中继承下去,那将会使研究者通过对经历多重时期的同一个地区进行比较而获得准确的理解。

1985年的那篇论文预言了设计成功公共池塘资源管理的基本原则,埃莉诺在她影响颇大的著作《公共事物的治理之道》(1990)一书中,对这一原则进行了总结。她所归纳的八个设计原则可能是这本创造性的著作中最为广泛引用的部分。当她1985年与威廉·布洛姆奎斯特发表那篇论文时,这些原则没有定型。然而这两位作者为满足成功地基于资源管理的市场的许多信息方面和其他方面的要求所运用的方式,将有助于读者理解埃莉诺·奥斯特罗姆最终是怎样提出她那著名的原则的。尽管她当时还没有答案,但她已经正确地提出了问题。

第四章“长期持久灌溉制度的设计原则”是埃莉诺·奥斯特罗姆出任国际公共财产研究协会主席的就职演说,她简洁