

Institutional Incentives and
Sustainable Development:
Infrastructure Policies in
Perspective

by Elinor Ostrom, Larry Schroeder and
Susan Wynne

制度激励与可持续发展

埃莉诺·奥斯特罗姆、拉里·施罗德和苏珊·温 著

Institutional Incentives and Sustainable Development: Infrastructure Policies in Perspective

by Elinor Ostrom,
Larry Schroeder and
Susan Wynne



上海

Institutional Incentives and
Sustainable Development:
Infrastructure Policies in
Perspective
by Elinor Ostrom,
Larry Schroeder and
Susan Wynne

制度分析与公共政策译丛

F312.1
A38

Institutional Incentives and
Sustainable Development:
Infrastructure Policies in
Perspective

by Elinor Ostrom, Larry Schroeder and
Susan Wynne

埃莉诺·奥斯特罗姆、拉里·施罗德和苏珊·温 著

制度激励与可持续发展

—— 基础设施政策透视

上海三联书店

图书在版编目(CIP)数据

制度激励与可持续发展:基础设施政策透视/(美)
奥斯特多姆等著;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 7-5426-1331-6

I. 制.... II. ①奥.... ②毛.... III. 社会政策-关
系-可持续发展-研究-发展中国家 IV. D501

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2000)第 13254 号

前 言

埃莉诺·奥斯特罗姆

拉里·施罗德

苏珊·温

正如本书副标题所言,本书主要阐述了几乎所有发展中国家都面临的一个很实际却十分复杂的公共政策问题,即农村基础设施缺乏维护。哪里缺乏维护,哪里公共投资就会在它的预期使用寿命结束之前迅速老化。这种资本资产的未老先衰致使那些低收入国家本来已稀少的资源进一步枯竭。而那些以开采自然资源来弥补财政匮乏的国家威胁到整个生态系统的生存,并进一步削弱了它们自身经济长期持续发展的前景。

本书的研究范围虽窄,但从事公共政策分析方法研究的学者会对这里应用的分析方法感兴趣。到目前为止,我们只是从制度经济学、公共财政学和制度分析里面搜集完整的资料,用以说明这些领域的重要思想是如何综合在一起的,并由此得出两种比较政策改革建议的方法。这种方法以一个假设

2 制度激励与可持续发展

为基础：十全十美的制度不存在，并说明一个人从一种制度安排转换到另一种制度安排时所必须考虑的利弊权衡。这种分析方法也反映一种关于维护问题的新思想，它比许多分析家所持有的观点要广。为了解释发展可持续性基础设施成功或失败的原因，我们要考虑制度安排，因为农村基础设施正是在这些制度安排下设计、融资、建设、运作、维护和使用的。由于这些制度与特殊物质环境和社会环境下的特定形式的设施相联系而运行，所以能激发个人发展和维护该设施的责任心。为了增加基础设施投资得以持续的可能性，必须进行制度变革以改变激励。

本书主要致力于理论讨论并阐明一种分析方式。同时本书也包括我们对几种基础设施发展工作的描述和几种重要理论讨论的简要总结，这些总结以“专栏”的形式给出。这些专栏所描述的发展努力并不是案例，也不代表任何发展努力的模式，而是我们有目的精选的例子，因为它们能证明我们的观点并说明重要的理论见解。但是，我们想从发展中世界成功或失败的努力中以及几个发展农村基础设施的地区吸取教训。这些例子说明了集权、分权、多中心制度安排，其中某些安排植根于当地长期的自主治理的传统。当然，一两页的专栏无法反映这些例子的复杂性。

本书为从事发展行政和发展经济研究的实践者和学生而作。它适合于政府上层部门工作使用和作大学研究生课程。虽然本书介绍的分析方法被应用于非常困难的政策问题，但我们认为它适应于无论是发达国家还是不发达国家的城市和农村设施的各种政策问题。我们希望，那些从事公共政策分析的同行，尤其是那些从事富有挑战性工作（开发和维护成功

的基础设施投资)的人,会觉得我们的工作有所教益和助益。

在本书写作过程中,许多人对我们的工作提供了大力支持,他们花时间来阅读我们的草稿,并与我们交谈或写信讨论。他们富有助益的见解对于我们的努力价值非凡。

我们尤其要感谢克雷顿(Creighton)大学的詹姆斯·温施(James Wunsch),他为我们的研究提供了大量的背景资料,这些材料对于我们写作本书初稿非常有用,他还对我们的整部初稿提出了很有价值的评论。在写作过程中,其他还有一些人对于我们的研究提出了批评和建议,他们所提出的各种观点在书中都有所体现,但没有注明建议者。其中埃德温·康纳利(Edvin Connerley)、戴维·格雷塔克(David Greytak)、肯尼思·科纳(Kenneth Kornher)、杰里·迈纳(Jerry Miner)、罗纳德·奥克森(Ronald Oakerson)、文森特·奥斯特罗姆、路易斯·西格尔(Louis Siegel)、詹姆斯·汤姆森(James Thomson)和蒂普·沃克(Tjip Walker)等提供的帮助尤其有助益。

还有一些人评阅了全书,提出了广泛且细致的评论,以此为基础我们完成了定稿。他们是伊丽莎白·安德森(Elizabeth Anderson)、罗伯特·比什(Robert Bish)、肯尼思·戴维(Kenneth Davey)、威廉·福克斯(William Fox)、克里斯廷·格拉斯勒(Christine Glasler)、夏罗·纳南塞尔凡(Shiro Gnanaselvam)、戈兰·海登(Goran Hyden)、蒂默·库兰(Timur Kuran)、埃德拉·施拉格(Edella Schlager)、威廉·西芬(William Siffin)以及诺曼·尤普霍夫(Norman Uphoff)等。本书编辑保罗·A·萨巴蒂尔(Paul A. Sabatier)在修改过程中给我们提供了极其有用的指导。尽管这些同行可能发现,本书并未完全采纳他们的所有评论,但是我们考虑过他们的见解,并因此而激发了许多思考。我们

4 制度激励与可持续发展

对于他们的确所欠甚多。

我们也对我们所在单位的员工所给予的大力支持表示感谢。印第安纳大学政治理论与政策分析研究所的帕蒂·戴勒基(Patty Dalecki)参与了本书写作的整个过程,十分辛苦地逐字校对、逐页排版,并整理全书。本研究所的盖尔·希金斯(Gayle Higgins)和安杰拉·多奇(Angela Dortch)以及锡拉丘兹大学大城市研究项目的埃斯特·格雷(Esther Gray)对早期工作提供了帮助。我们的协作努力也得到了印第安纳大学公共与环境事务学院的帮助,该学院为拉里·施罗德在1989—1990学年提供了访问学者的机会,这使我们可以同一地点进行撰写工作。最后,农村开发研究学会的工作人员在审查早期报告过程中提供了宝贵的帮助。项目管理员路易斯·西格尔在整个项目进行过程中也是不可或缺的。谨致谢意!

第一章 基础设施与发展

半个多世纪以来,美国一直雄心勃勃且自觉努力地致力于他国经济的加速发展,最早是忙于北欧和西欧的事务,后来又把注意力转移到了在亚洲、非洲和拉丁美洲占主导地位的农业经济上。对物质基础设施大规模投资是美国和其他援助国以及受援国政府在这一阶段所实施的发展战略的核心特征。之所以要强调发展基础设施是源于这样一种假设:它是繁荣经济、继往开来的基础所在,或者说它是经济增长的必要前提。

在两个不同阶段的发展努力产生了截然不同的效果。用于西欧的投资加速了那里经济的复兴;而在那些被称为不发达的国家里,大规模基础设施投资,在多数情况下不仅没有成为经济增长的催化剂,反而造成了很大的负面影响,形成了许多不相适宜的设施。经济停滞所带来的财政负担使这些国家难以维持目前的设施结构,而这些结构的生作用目前虽属

潜在,但却能在将来的经济发展中得以表现。因此,人们不难发现,基础设施衰败或失灵的问题在那些经济增长无力或完全失败的国家里显得尤为严重。因为基础设施在支持经济增长中扮演着非常关键的角色,所以可持续基础设施就成为可持续发展的必备条件。

针对在不发达国家农业地区努力发展物质基础设施所带来的有违初衷的不利结果,我们将在本书中加以解释。为此,我们在这里提出两个基本问题:

1. 为什么有如此多的农业基础设施表现了不可持续性?
2. 对此能够做些什么?

因为第一个问题非常棘手,所以我们将用很大篇幅来探讨这一问题。“为什么会发生如此反常的结果?”这种问题的提出就要求我们去借鉴不同学科领域(包括经济学、政治学、公共行政学、博弈论和组织科学)里制度理论家的一些分析性论著。我们认为:在世界上许多地方,治理形式的现有结构为从事于基础设施发展的绝大部分工作人员提供了一种不良的激励。尽管我们的研究焦点主要集中在农业基础设施上,但我们相信,我们的许多结论也与城市基础设施可持续性密切相关。一旦不当的激励渗透到基础设施发展的各个方面,就会有许多处于有利地位的人员从中受益,再想要改变它时无疑会遇到非常大的阻力。当我们提出如何改变这种激励问题时,我们已经清楚地认识到这项任务无比艰巨。

在我们展开对基础设施不可持续问题进行制度分析之前,了解制度学家怎样解释基础设施发展的非持续性,分析农业基础设施发展的失败与可持续发展问题的相关关系,以及

说明我们赋予可持续性的真正涵义,这无疑是很重要的。在对战后发展的开端及其后果进行简要介绍之后,我们将在这一章里讨论以上提到的几个方面。

第一节 战后发展的开端

现代国际发展的尝试源于1944年7月的布雷顿森林会议。国际重建与发展银行(即我们所熟知的世界银行)和国际货币基金组织就是在那时创建的。早期的重建工作主要集中于提供宝贵的外汇以进口重要的物资,用于发展许多与战争相关的基础设施项目,如意大利南部村落的发电装置、荷兰的堤坝修复工程和日本铁路的重建工作。直到哈里·杜鲁门在1949年公布了他的“第四点计划”之后,美国及其西欧盟国才将注意力转向第三世界的发展挑战。

一、外国援助战略

“第四点计划”被要求从理论付诸实践。那些从事这一工作的人们认为:发展是一个现代化、工业化和国民生产总值增长的过程,目标的实现依赖于公共投资和综合的国家计划,为的是走向日益繁荣和满意的自由社会。鲍威尔回顾了20世纪经济发展的开端并从理论上进行了简要的概括,他所提出的重要理论是西方援助国发展政策的基础理论之一。他说:

不发达国家的进步依赖于充足的基础设施资本金保证,以满足基础设施、制造工业的迅速增长以及经济与社

会现代化方面的需要。

因为低收入状况的顽固制约(贫困与停滞的恶性循环)及其强化因素的作用(国际示范的影响、在贫穷国家极为有限的国内市场内私人投资获利机会的严重匮乏),所以发展资金不可能来源于不发达国家自身。

各方面落后、经济上反应迟钝和缺少进取心几乎是不发达国家普遍存在的问题。因此,如果要取得经济的显著增长,政府就要扮演一个必不可少并起综合作用的角色,以克服阻碍增长的巨大困难,贯彻一些重要的和大规模的变革并发动和维持这一增长过程。(Bauer, 1984: 27,着重号为引者所加)

战后早期所应用的大部分发展理论都视工业化为经济发展的支柱。^① 农业部门则被认为是相对次要的,即提供工业投资所需要的必要劳动力的剩余资金。战略家们相信,各种基础设施的发展(公路、桥梁、堤坝、发电站和电力网、电信系统、水利系统、机场、铁路)是建设工业大厦和增加农业产出的重要前提。基于这个原因,其后的大规模资源转移几乎都投入了基础设施的建设项目。

从 50 年代到 60 年代,美国和西欧国家以及一些多边机

^① 为了证明发展基础设施的重要性,在 20 世纪五六十年代里,一些研究发展问题的学者对此进行了深入研究,其理论学派间存在一定的不同。在本书中我们没有对早期发展理论之间所存在的差别予以评论,而是着重强调了这些理论之间的共性。几乎所有那些对主要援助国的活动具有指导作用的理论都认为基础设施大规模投资是发展不可或缺的前提条件。希望对早期发展理论进行探讨的读者可以查阅的文献有 Huntington and Weiner(1987), Morss and Morss(1982), Prebisch(1970), Rostow(1960) and Uphoff and Ilchman (1972)。

构所采用的发展战略同前苏联为促进本国经济和东欧经济以及中国经济的工业化所运用的战略如出一辙。^① 马歇尔计划在战后初期西欧的恢复、重建和发展中所做的努力对第一和第二世界所采用的国外援助战略有着重要的影响。德国和西欧其他国家的迅速恢复和发展给了计划者们极大的鼓舞,他们越来越相信精心安排能够带来经济发展,即通过外部资金和技术的注入,第三世界国家的经济也能在一个相对短的时间里实现工业化的目标。但是,正如世界银行一位业内人士在 20 年之后所指出的那样,过去的经历说明,“多数发展经济的成功项目所要求的东西远不是靠引进资本所得到的少量财政帮助所能解决的。”因此,当世界银行试图把它早期的经验应用于新的环境时,“它有许多东西要学”。援助和贷款已扩大到了政府之间并且经常和援助国的出口需要联系在一起。

在不发达国家以及东欧和苏联所取得的结果与预期产生了严重的背离。亚洲四小龙(韩国、新加坡和中国香港、台湾)目前已成为国际市场极具竞争力的参与者,除它们之外,几乎没有其他发展中国家和地区能摆脱其第三世界的地位。受到保护的进口替代工业并没有随着时间的流逝而增强竞争能力。在不适宜的基础设施上的大规模资本投入既没能增强生产能力,也没能成为经济分化的基础。对农业投入品(化肥、

① 耶稣会成员、经济学家彼得·马凯蒂(Peter Marchetti)在尼加拉瓜首都马那瓜主办了一个非正式的聚会,从那些受邀参加经济问题讨论的学者们的发言来看,这些观点的相似性得到了很好的说明。在一天晚上的讨论会上,一位外国人提出这样一种观点,即高消费、高集权和高科技的建议被尼加拉瓜年轻人视为荒谬和不合时宜,他的观点左右了整个讨论过程。会后,与会者问马凯蒂为什么邀请了那个美国商人,马凯蒂回答道,他不是美国商人而是一位前苏联的技术顾问(详见 Black, 1991: 6)。

种子和机器)和产出品双方面的不当价格刺激导致了农业生产的停滞或下降。诸如铜、咖啡、可可和糖这类农产品的价格在 50 年代不断的周期性波动严重破坏了一些国家的经济发展。社会不平等的问题在发展中国家一直非常严重。在教育 and 医疗保健方面所取得的一点点成功反倒由于对赡养人口不断增长的担心而使政治稳定性受到了威胁,这是因为增长的人口也要分享国民收入的一定份额,从而减缓经济的发展。

许多发展中国家长期积累的债务已经成为它们沉重的经济负担。特别是基础设施的发展项目往往是通过公共和私人贷款以及中央拨款的形式筹集资金。一些发展项目原本是为了增加不发达国家的生产能力和提高那里的收入水平,但在增加债务方面取得了更大的成功(见专栏 1.1)。的确,一些国家需要偿还的债务水平是非常高的,以至于它们没有足够的外汇用于购买那些维持具有更大生产能力的制造企业所必需的进口物资。面临组织和生产新财富的重重困难,一些国家的领导人为了偿还国家的债务,已经决定开采国内的自然资源。通过砍伐森林来偿还债务,而同时又不努力去添补这些可再生资源,这无疑会造成其自身不可持续。^①许多有关可持续发展的文献对发展中不良前景的分析表现出一种普遍

① 通过对项目进行结构性调整且部分地依赖对可再生资源不可持续开采来应付外债的压力,罗杰·斯通在他 1992 年出版的书中提到了这种方式并认为尼加拉瓜是一个典型。在石油收入暴跌后,由世界银行帮助进行的货币贬值计划取得了一些积极的效果。但由于世界银行肯定了林业部门的复兴,所以使得尼加拉瓜每年砍伐森林的速度高踞世界第二位,这远远超出了其可以承受的限度,并预示着到 2000 年连退化的森林都会所剩无几(Roger Stone, 1992: 254)。皮尔斯、巴比尔和马克德亚描述了印尼政府的砍伐政策及其不可持续性(Pearce, Barbier and Markandya, 1990)。

的忧心,即政治领导人所能发现的最为便利的战略会使已经恶化的经济形势进一步恶化。对于关心这一问题的人来说,不发达国家“看来已经陷入了一个经济下降、贫困增加、环境恶化的恶性循环之中;而且世界作为一个整体,看来正面临着严重的财政和生态问题,就其范围和程度而言,这些问题可以说是空前的”。

专栏 1.1 牙买加支线公路项目的债务负担

1977年,在美国援助的牙买加支线公路项目(也见专栏2.3)完成3年以后,一些评估人员在分析其影响时指出,虽然通讯与建筑工程部已经很好地执行了这个项目,但是改善农村支线公路实际上并没有给目标带来积极影响,因为该项目的目标是增加农村就业、减少农村人口向城市迁移、减少城市犯罪、推动旅游业发展、提高农业生产力、改善农村社会服务(Berg et al., 1980)。然而悲剧并不仅限于未实现项目目标。这个项目用了1880万美元,其中的1000万是美国贷给牙买加的,其余的880万是由牙买加政府直接提供的。在这种情况下,美国纳税人所提供的1000万美元也就白白耗掉。更可悲的是牙买加本身为该项目提供的880万美元使这样的小国付出了巨大的机会成本。用以支撑该项目的经济和政治分析所犯的错误给这个其时已经处于严重衰退中的国家带来了1000万美元的债务负担,外加利息。

如下评估说明了牙买加本身在这一项目中的付出程度:

值得美国读者注意的是这次错误的严重程度。从绝对量看,项目资金对美国人来说是很小的:贷款平均到每个人头上只有5美分,而实际上其中大约2美分马上就能被偿还,如果

以每个美国人的净费用和每个牙买加人所背的债务费用相比,结果是极为悬殊的。每个牙买加人马上就要支付给美国 4.5 美元,而且另外的 5 美元(包括利息)还等着他们归还。对牙买加来说,平均每人的费用是美国的 317 倍($9.50/0.03$)。同时,由于牙买加人的生活标准远远低于美国,只是美国的 $1/5$ 左右,所以牙买加人所承受的影响大约就是美国人的 1600 倍。(Berg et al., 1980: 15)

因此,最大的负担留给了那些最穷的国家,类似的例子还有许多,它们都说明发展的尝试不仅没能振兴经济反而恶化了一个国家的债务问题。

二、社会基础设施的作用

充分说明不发达国家发展政策失败的根源无疑是一项非常复杂的任务。那么制度学家们是如何开始探讨“哪儿出了毛病”这样一个问题呢?首先是要比较对受援国的制度禀赋和援助国对这些禀赋的评价。

虽然欧洲的物质基础设施到二战结束时已成一片废墟,但大部分社会基础设施仍然完好无损。社会基础设施由制度构成,制度就是人及其规律性和重复性的互动模式,它使投入转化为产出。制度包括这样一类事物,如家庭、私人公司、政府部门、地方社团、教会和园艺俱乐部等。那些策划欧洲重建和发展计划的人们不仅认为这一地区的社会制度完好无损,而且在很大程度上他们能够正确理解和估价这里的社会制度,并以此为基础实施他们的计划。由于现代经济所需要的大部分社会制度已经存在,所以外部资本的注入能够以一种相对快捷和有效的方式用于建设现代经济。事实上,社会基

基础设施本身也是一种资本形式(社会资本),它使欧洲有可能更为有效地利用由外部注入的物质性资本。

当 50 年代针对发展中国家的外援项目开始时,没有人怀疑这些国家已经具备社会基础设施这一事实,因为社会基础设施是正常生活所必备的条件。但是那些策划发展政策的人们忽略了制度基础设施对建设现代经济所具有的基础作用。的确,对西欧、美国和前苏联的政策制定者来说,发展尝试的主要目标是剥夺传统威权的领导人的权威,抑制部族的凝聚力,结束任人唯亲的局面,减少极度社会不平等现象。而实际上,现有制度主要用于支持农业经济的生存,将来所需要的则是完全不同的制度。然而,对建设一个适合现代民主政治经济的社会基础设施而言,固有的制度总被认为能够起到重要的基础作用。

可是,伴随着不同程度的成功,东西方集团的援助国开始并持续支持不发达国家固有制度基础设施的破坏,就像过去帝国主义势力所实施的策略一样,它们以自己所熟悉的制度安排来取代不发达国家的社会基础设施。它们在不发达国家的新的领导群体中找到了志愿的同谋,这些人为了防止具有政治生存能力的竞争势力的出现,同样希望能镇压超出他们控制能力之外的任何组织活动。我们现在所看到的是,发展计划在削弱传统领导人的影响方面取得了成功,但在其他方面难尽如人意,原来计划消除的社会不平等、种族仇恨和裙带关系问题反而有所加剧。同时,发展的尝试无疑完全摧毁了对建立生产性社会秩序起着至关重要作用的社会基础设施。

所有援助国都发现,在不发达国家有一个典型的制度特征,即高度集权的国家政府,虽然这是殖民时期的主要遗赠,

但作为发展的基础而言,它具有重要的潜在作用。国家政府被认为是实现转变和经济发展的工具。事实上,它们的作用非常关键,以至于在后半个世纪绝大部分时间里,发展的尝试不惜牺牲国家附属的公共机构和私人部门的利益,努力加强这些国家政府的能力和权威。在最近进行的“结构调整”中,国家机构的加强有进一步加速的趋势。主要政策改革清一色是由财政部和中央银行的代表们以及世界银行和国际货币基金组织所聘用的顾问们共同设计完成的。援助国对发展中国家过度集权政府有一种鼓励的嗜好,这与它们在欧洲和日本的重建工作中所寻求的增加国家政府义务而削弱其权力的努力是完全不同的。

第二节 解释发展结果的制度方法

弄清大量资本投入总是失败的原因并提出在日益枯竭的环境中减少资源浪费的补救措施是一项非常紧迫的任务。就物质设备上的资本投入而言,失败的原因会产生于发展过程的任一个或所有的阶段,并不存在单一的、可以轻易识别的原因。人们不能把设计差劲、资源匮乏、培训不足、合作缺少、机会主义行为、过度集权的制度指认为问题的单一成因,即使在这些因素中有些极可能与任一项特别设施的维护不足或完全放弃直接相关。

另一方面,我们认为,设施投资的可持续之所以失败有一个根本的、可供分析的原因,即参与者(设备的设计、财政、建设、操作、维护和利用)所面临的一系列或多方面的不当激励。换句话讲,当我们发现用于设备的主要投资,包括农村基础设