



制度分析与公共政策译丛 4

Polycentricity and Local

Public Economies

by Michael McGinnis, ed.

# 多中心体制与地方公共经济

迈克尔·麦金尼斯 主编

# Polycentricity and Local Public Economies

by Michael McGinnis, ed.



上海三联书店

Polycentricity and Local  
Public Economies  
by Michael McGinnis, ed.

制度分析与公共政策译丛

Polycentricity and Local  
Public Economies

by Michael McGinnis, ed.

迈克尔·麦金尼斯 主编

# 多中心体制与地方公共经济

上海三联书店

## 多中心体制与地方公共经济

---

---

编 著 / [美] 迈克尔·麦金尼斯

译 者 / 毛寿龙

责任编辑 / 倪为国 邱 红

装帧设计 / 范桥青

责任制作 / 钱震华

责任校对 / 丁玉萍

出 版 / 上海三联书店

(200233) 中国上海市钦州南路 81 号

发 行 / 新华书店上海发行所

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 / 379 千字

印 张 / 17

印 数 / 1 - 5100

---

---

ISBN7 - 5426 - 1333 - 2

D·51 定价 28.00 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。

## 2 公共事物的治理之道

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,地方政府所采取的政府决策听证会,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

#### 4 公共事物的治理之道

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

毛寿龙

《多中心体制与地方公共经济》一书，收入了以美国行政学家、政治学家、政治经济学家奥斯特罗姆夫妇为核心的一批制度分析学者在“地方公共经济”研究领域方面的重要论文。这些论文是属于公共选择与制度分析传统的。他们有关地方公共经济领域的研究为公共选择与制度分析的传统作出了令人瞩目的贡献，可以说在许多方面都超越了经济学领域里公共选择学者和新制度经济学者的研究。在本书所包含的17篇论文中，我们可以看到许多新颖的概念和理论：公共经济、多中心体制、协作生产、提供者与生产者的区别、自主治理的制度基础和官僚行为的模型等。本书的英文版编者迈克尔·麦金尼斯博士在为本书所撰写的“导言”中已经概要地综述了这些思想。本书英文版编者迈克尔认为，在当代学术发展史上，在当代公共服务实践发展史上，本书的研究在时间上至少提前了几十年。译者也深有同感。最近我们一直在研究并写

## 2 多中心体制与地方公共经济

作了《西方政府的治道变革》<sup>①</sup>，以及在此基础上进行有关中国政府治道变革的研究。我们的研究发现，20世纪90年代国际政治学界、行政学界以及公共管理学界流行的“社群自治”、“政府的回应性”、“公民主权”、“权力下放”、“放松管制”、“重塑政府”，甚至是“重理政府”等人们一般称之为“新公共管理”的思想观念，从关心人力资源、自然资源和技术，走向更加关心制度资源的观念的转变，从更加关心权力的运用走向更加注意发挥个人和地方的积极性，在政策分析上从单纯技术上的政策分析走向为采取和执行良好的政策提供适当的制度基础，这一切与奥斯特罗姆夫妇等学者的思想基本上是一致的，而且后者在理论的深度上、经验论证的严密性上更胜一筹。

1997年，本书的主要作者之一埃莉诺·奥斯特罗姆因其对公共池塘资源的杰出研究而获得塞德曼政治经济学奖。1997年时，该奖已经颁发给24位对政治经济学研究有杰出贡献的各国学者。24位获奖者中有5位随后获得了诺贝尔经济学奖。埃莉诺·奥斯特罗姆教授作为一位政治学和行政学专业的研究者和教师，获得了政治经济学的大奖，殊属不易。她获奖的直接原因是她的《公共事物的治理之道》在1990年出版后引起了多个学科学者的注意，极为畅销，影响极大。但是不可否认，该书只是她的学术成就的重要部分之一。本文集所表达的一系列思想概念、理论探讨和经验研究，无疑也是她及其丈夫文森特·奥斯特罗姆教授的思想的重要

---

<sup>①</sup> 参见毛寿龙等著：《西方政府的治道变革》，中国人民大学出版社，1998年。

组成部分,并且从某个意义上说,她的得奖,实际上就是以奥斯特罗姆夫妇为核心的研究社群的得奖。在颁奖大会上,埃莉诺·奥斯特罗姆教授以《公共经济的比较研究》为题作了演讲。她具体地阐述了人类思想史上的两种截然对立的秩序观,即亚当·斯密的市场秩序观和托马斯·霍布斯的主权秩序观。在此基础上,她引出了公共经济的概念,分析了公共经济对于公共政策的意义,尤其是探讨了单中心理论与多中心理论的基本原则,最后还回顾了其所从事的警察服务问题研究的实践及其研究成果,从实证角度为公共经济和多中心理论提供经验的证据。本文集所收集的 17 篇文章,虽然都是独立成文的,但都是一系列连续的研究的有机组成部分。把它们集中在一起,就成了系统阐述埃莉诺·奥斯特罗姆教授的演讲中所介绍的公共经济和多中心体制理论的专门著作。

对译者来说,译罢本书,除了为公共经济和多中心体制理论新颖性和严密性所震惊之外,还深深地为本书作者所采用的系统而严密的方法论所折服。本书作者方法论上的特色是极其重视理论构思和探讨,同时又极其重视严密的实证研究。从某种意义上来说,本书的观点与 90 年代一直非常风行的《重塑政府》一书的基本思想是非常一致的,但是它们的风格大不一样。《多中心体制与地方公共经济》完全是学术风格的,而《重塑政府》则带有更多的非学术的特色。如果说,阅读《重塑政府》可以使我们得到许多灵感,那么阅读《多中心体制与地方公共经济》,则可以不仅使我们得到许多创新的信息,而且还可以使我们以更加严密的方式思考公共事务的治理之道。诚实地说,就像许多译者那样,我们也感到翻译是非常枯燥无聊的。但是在翻译本书的过程中,译者不断地领略了严肃

学术研究方法的魅力,从而给枯燥无味的翻译进程增添了乐趣,终于完成了翻译。

在中国,私益物品的生产和消费已经日益大规模地市场化了。与此同时,地方公共服务的改革实践正在悄悄地进行着。1999年3月下旬和4月上旬,我作为北京大学“利益集团与公共政策”课题组成员,与李景鹏教授、袁瑞军博士和白智立博士去福建省漳州市和浙江省温州市进行实地调查研究。在实地调查中,我们发现,最近20年中国经济的发展,与中央政府的政策调整有很大的关系,但与地方政府的努力、与非政府组织的努力、与中国公民个人的努力也是分不开的。中央政府的改革开放政策,提供了为地方政府和公民个人进行创造性生产活动的广阔空间,而地方政府、非政府组织和公民个人则在这一新的空间中,努力进行制度创新,从而形成了持续发展的趋势。在许多地方性报纸上,我们都可以看到,中国许多城市的街道卫生服务开始实施竞争招标采购承包制度,北京市东城区的公共厕所开始引入市场机制,各大城市相继开始实施小区治安服务制度。各种无法完全走向市场化经营的公共服务,正在向产业化方向发展。如中央气象台副台长姚学祥的研究表明,中国气象服务也正在向商业化服务方向发展,正在逐渐发展成为像本书所说那样的气象服务公共经济的产业。<sup>①</sup>中国的教育业,也在发展成为教育产业。据最新消息,1999年地方机构改革全面启动,逐步推开。对此,中央政府只是提出了四项要求,一是省一级政府切实履行区域经

---

<sup>①</sup> 参见姚学祥:《气象服务商业化问题的研究》,中国人民大学行政管理学研究所硕士学位论文,1999年。

济调节和社会管理的职能,制定区域性经济发展规划,加强社会主义精神文明和物质文明建设,加强对农业和农村工作的领导和协调,维护市场秩序,打破地区、条块分割,解除政府主管部门与国有企业的行政隶属关系;二是要求市一级政府逐步承担起从企业分离的社会事务,实行属地管理。进一步改善投资环境,加强基础设施建设,维护市场秩序,搞好社区服务,充分发挥城市的中心作用和辐射功能;三是要求县一级政府切实把职能转向服务与协调,加强农村基层政权建设,逐步发展小城镇,促进农业的专业化、市场化和现代化;四是要求乡镇政府进一步推动农业社会化服务体系的发展和完善,为乡镇企业的发展创造条件,加强农村社会主义民主政治和法制建设,依法行政,规范管理。这些原则的核心是为各级地方政府确定各自的职能界定原则。这一改革的方向,显然是要发挥各级地方政府的积极性,实行政企分开,政府承担社会事务,为市场经济提供法治基础。这些做法,都使人联想起本书所探讨的地方公共经济的思想。

与此同时,有关地方公共服务的研究,也正在得到中国学者的关注。中国人民大学行政管理学研究所的部分研究人员正在从事城市社区服务研究。北京市行政学院的吴刚博士正在进行北京市的社区服务研究。1999年南方实地调查结束后,我们在返京途中路过上海,顺道访问了复旦大学和同济大学的政治学者和行政学者,与他们进行了广泛且深入的学术探讨。我们发现,上海的同行人,尤其是同济大学的同行,正在致力于社区公共服务的研究,并希望在这个领域里面,能够为中国公共行政的改革实践,也为中国公共行政理论的发展,作出自己的贡献。北京和上海同行的这一努力,与本书的努力

实际上是一致的,并且与世界各国公共事务管理发展趋势也是一致的。

1999年6月初,我和刘军宁博士应邀访问印第安纳大学。在印第安纳州布卢明顿市的宾馆里,我们每天收到一叠宾馆赠送的《今日美国》报纸,翻阅时发现有一篇文章报道说,自1994年以来,美国纽约市政府开始实施社群警察,自此以后,整个纽约市的社会治安状况大大好转。从该文所提供的材料来看,美国纽约市警察服务改革实践的理论逻辑与本书所说的地方公共经济的概念是完全吻合的。纽约市警察服务改革的成功,说明了本书所说的地方公共经济的概念是非常具有生命力的。在访问期间,我碰到了在香港大学攻读博士学位的万鹏飞先生。他现在的研究兴趣集中在中国城市公共事务管理问题上,他发现中国城市公共事务管理的发展逻辑与奥斯特罗姆的地方公共经济理论也有吻合之处,他阅读过本书的英文版初稿,认为地方公共经济理论对他的研究非常有意义,对于中国城市公共服务的体制改革,也非常具有借鉴意义。

当然,本书的所有研究都是以美国的公共服务为背景的,它所要解决的现实问题和理论问题都是“美国化的”,因此其具体的结论不能完全照搬到中国来。不过,如果我们在研究中国的地方公共服务之前,了解一些国外的地方公共服务研究成果,借鉴其有价值的理论和方法,显然有助于我们地方公共服务问题的研究,自然也有助于我们更好地进行自己的地方公共服务体制改革。相信本书中文版的出版,能够有利于我们进一步研究中国的地方公共服务体制改革,也有利于中国地方公共服务体制改革的实践。

最后值得说明的是,对于本书的翻译,奥斯特罗姆夫妇自始至终给予了极大的关注。他们两次邀请笔者短期去美国进行学术访问,并在最近若干年里多次邀请我们去美国进行为期一年的客座研究。他们对译者在翻译过程中所碰到的各种各样问题给予了详细的回答。他们也十分关心中国的发展,尤其是中国行政学的发展。他们不仅希望他们的努力能够为中国学者贡献点什么,也希望中国的学者能够为美国的学者贡献点什么。他们一直认为,有了更多的建设性的相互交流,各国行政学就会得到更快的发展,行政学者也就可以为人类文明的发展作出更大的贡献。希望我们的努力,能够使中国行政学者更多地了解国外行政学研究的重要成果,从而有助于中国行政学者走向世界,为世界各国行政学发展有所助益。

在初译稿完成之后,北京大学教授李景鹏先生、白智立博士、袁瑞军博士,北京行政学院吴刚博士,中国人民大学行政管理学研究所研究生宋全喜先生、任睿小姐,都阅读了本书的初译稿,其中宋全喜还提出了重要的建议。美国印第安纳大学政治理论与政策分析研究人员以及工作人员,为本书的图片扫描和编辑也提供了可贵的帮助。他们是我们的学术生活的一个组成部分,有了他们,我们才不显得孤独和清苦,反而感到了思维的博大和快乐。本书之所以能够顺利完成翻译,与他们的帮助和鼓励是分不开的。谨致谢意!

1999年12月25日于北京

# 国家自然科学基金项目成果



## 制度分析与公共政策译丛编委会

主 编	毛寿龙
编委会	李 梅 王文章 周志忍
	倪为国 谢 明 袁瑞军
	余逊达 陈幽泓 毛寿龙



**图书在版编目(CIP)数据**

多中心体制与地方公共经济/(美)麦金尼斯主编;  
毛寿龙,李梅译. --上海:上海三联书店,2000.

(制度分析与公共政策译丛)

ISBN 7-5426-1333-2

I. 多... II. ①麦... ②毛... ③李... III. 公共  
经济学-研究 IV. F062.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2000)第 13262 号