

# 《公共事物的治理之道》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，以便(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，或(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的智慧的内核。

## 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为“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要复杂。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的监督和实施活动，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。”她界定了其中的八项原则：

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，专门讨论自治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地质结构的信息，以及各种热点问题、各方打算和未来可能性的信息。”

那么，为什么会如此呢？埃莉诺·奥斯特罗姆认为，这与地方自治的政治制度的类型有关。这种政治制度有许多制度设施减少地方制度供给的成本，而抽水者就是因为对新制度供给进行了渐进而持续的投资，各个地区之间相互仿效、学习，各个流域建立民间性的协会，开发适当的信息，了解各种策略所可能引起的成本收益。在此基础上，埃莉诺·奥斯特罗姆认为，为理解这些地下水流域渐进、连续和自主转化的制度变迁过程，制度分析家们应该重新考虑将制度供给问题理论化的方法。它“涉及若干微妙而又重复的变化，即要考虑到制度的规则及其起源和变迁。”把制度供给与制度变革统一在同一个分析框架中，把宪法选择与集体选择统一起来思考问题。

第三、第四章以成功的案例为基础，分析了公共池塘资源自主组织和自主治理的制度何以能够长期持续，并且这些制度何以能够由当事人自主地供给的问题。但是，从现实来看，许多公共池塘资源的当事人却没有提供一套行之有效的制度安排，或者所提供的制度安排难以持续，从而导致了公共池塘资源的退化。这又是什么道理呢？埃莉诺·奥斯特罗姆详细地分析了土耳其近海渔场、加利福尼亚的部分地下水流域、斯里兰卡渔场、斯里兰卡水利开发工程和新斯科舍近海渔场制度失败的具体情况。在此基础上与前文所分析的成功案例相比较，得出了公共池塘资源治理失败的制度原因。对于土耳其的两个渔场来说，它们在制度上缺乏第三章所概括的八项原则。斯里兰卡的科林迪亚灌溉工程只符合一条原则，即边界清晰。1938年租金散失成为严重问题后的马维尔渔场符合两条原则，即一致原则和监督。制度变迁之前的雷蒙德流域、西部流域和中部流域符合两条原则，即冲突解决机制和被认可的组织权。莫哈韦案例符合三条原则，即集体选择的论坛，冲突解决机制，和被认可的组织权。经过分析，奥斯特罗姆发现，在公共池塘资源的占用者显然不能解决他们所面临的问题的案例中，没有一个符合三条以上的设计原则。

奥斯特罗姆教授认为，加拿大莱蒙隆港的公共池塘资源制度是脆弱的，土耳其阿兰亚的制度尽管有创造力但是脆弱的，斯里兰卡加勒亚工程的制度也是脆弱的。对此，奥斯特罗姆的解释是：虽然在阿兰亚设计的制度提供了一条解决分配问题的第一流方法，但他们并没有提供解决地方渔场进入限制问题的方法。在当时，愿意到阿兰亚捕鱼的渔民数量还没有威胁到渔场的生存，但是如果更多的人想要进入渔场，在马维尔发生的租金散失问题就可能在阿兰亚重演。过去，集体选择部分是通过当地的协调机制、部分是通过在当地咖啡屋中的讨论决定的。但是，没有一个用于集体选择的经常性论坛，阿兰亚的渔民要在未来条件变化时调整他们的规则就将是困难的。

关于加勒亚，边界和成员已清楚界定，设计了合适的原则，原则的执行情况得到监督，集体选择的论坛也已建立。然而，由于农民权利没有得到明确的认可和保证，没有合适的冲突解决机制，奥斯特罗姆认为这些制度也不是强有力的。在长期中央控制的情况下，如果水利部门的一个重要变化是任命那些认为农民们几乎未曾提供过任何合作的人作为水利部的工程师，那么加勒亚的农民要继续进行有组织的努力就将是困难的。就设计原则而言，脆弱制度的案例属于中间案例。虽然这些原则足以使公共池塘资源的占用者解决他们直接面临的公共池塘资源问题，但是除非有进一步的制度发展，除非制度安排基本符合整套设计原则，否则人们仍很难预测这些制度是否是强有力的。

#### 四、自主治理的框架

在本书的最后一章，埃莉诺·奥斯特罗姆又回到了理论探讨。她认为，第一章所介绍的有关集体行动的理论模型并没有什么错误。“当现实条件逼近模型中的假设条件时，实际的行为和结果将与预测的行为和结果非常接近。”但是，把这些理论模型运用于分析小规模公共池塘资源时，却显示了其三个问题：

- 1.没有反映制度变迁的渐进性和制度自主转化的本质；
- 2.在分析内部变量是如何影响规则的集体供给时，没有注意外部政治制度特征的重要性；
- 3.没有包括信息成本和交易成本。

所以，现有的集体行动理论“不适于为小规模公共池塘资源中的制度变迁提供政策分析的基础”。埃莉诺·奥斯特罗姆教授认为，“认识到了这些问题，我们就能接下去考虑如何在现行的集体行动理论和公共池塘资源情形中集体行动的经验案例之间构架一座桥梁，以便为政策分析建立更为相关的制度变迁理论。”接下来，埃莉诺·奥斯特罗姆开始了制度选择分析框架的探讨。她认为，如果存在三个条件，即每一个总和变量都有准确的汇总方法，个人能把有关净收益和净成本的信息完全而准确地转化为预期收益和预期成本，个人以直截了当的而非策略的方式行事，制度分析人员在预测个人策略时，就只需确定总和变量的价值。但“不幸的是，对分析人员来说，几乎没有现实场景是以这三个条件，甚至其中的一个或两个条件为特征的。诸如使用一套替代规则的收益或监督和执行一套规则的成本这些变量，很少以分析人员(或进行制度选择的人)通过简单计算便可求解的形式记载下来。”因此，埃莉诺·奥斯特罗姆认为，“在对政策背景进行分析时，必须抛弃总和变量而使用影响总和变量的环境变量。”她的分析框架就是以此展开的。

一套新的制度替代旧的制度，主要取决于这两套制度的收益—成本比较。在此，要计算制度纯粹的收益总和是不可能的，这就需要确定影响收益评价的环境变量。埃莉诺·奥斯特罗姆认为，要估价一套制度的总收益，需要确定9个环境变量：占用者人数、公共池塘资源规模、资源单位在时空上的变动性、公共池塘资源的现有条件、资源单位的市场条件、冲突的数量和类型、这些变量资料的可获得性、所使用的现行规则以及所提出的规则。这些环境变量影响有关所建议之规则之净收益的信息。这说明，个人了解新制度的收益，并不是一件简单的事情。埃莉诺认为，要了解一套制度规则所可能产生的收益，取决于公共池塘资源的客观条件、当前制度安排所形成的并对人们公开的信息的类型以及替代方案所提出的制度规则。“规则改变后能否获得收益并不是一个简单存在于世界上的‘事实’，可以被任何希望增进福利的人——占用者、分析人员或公共官员



——所使用。有关收益的信息必须通过搜寻、组织和分析才能得到。”对于收益评估是如此，对于成本评价也是如此。

一套新的制度取代旧的制度，这可以界定为制度变迁。制度变迁的成本包括转换成本，也包括监督和实施成本。影响转换成本的环境变量包括决策者的人数、利益的异质性、为改变规则所使用的规则、领导者的技能和资本、所提出的规则、占用者以往的策略和改变规则的自主权等变量，并且还包括当地占用者以往的制度决策以及外部政府所制定的要求。影响监督和实施成本评价的环境变量包括公共池塘资源的规模和结构、排他技术、占用技术、市场安排、所提出的规则以及所使用的规则的合法性等。

除了上述环境变量影响制度的收益和成本评价之外，共有规范以及其他机会评估也通过影响当事人的贴现率从而影响制度的收益和成本。当事人居住地与公共池塘资源的远近、当事人对可能拥有的其他机会的了解程度等，都会影响他们的贴现率，从而改变现有的收益和成本评价。

在这些分析的基础上，埃莉诺·奥斯特罗姆进一步分析了制度变迁的过程问题。她认为，市场的效率在于使企业家有积极性采取有效的制度，采取有效制度的企业家无疑会立于不败之地。但是对于公共池塘资源来说，市场竞争反而会给公共池塘资源带来毁灭性的恶果。这时，公共池塘资源的制度变迁理论就应该有别于标准市场经济中的制度变迁理论。就如奥斯特罗姆教授所说的，“一个较好的理论态度不是把规则变更的决策视为机械的计算过程，而是把制度选择视为对不确定的收益和成本进行有根据的评估过程。”这样，我们就可以运用社会心理学家的研究成果，来分析人们对成本与收益的评估偏差。这些偏差主要表现在如下几个方面：一是人们对潜在损失的重视程度要高于对潜在收益的重视程度。相应的，人们对避免未来损害的预期收益的重视大大胜过对生产未来产品的收益的重视。二是当存在资源恶化指标并被普遍认可作为未来资源损害度的准确的预测指标时，或当领袖们能够使其他人相信“危机”迫近时，人们便会愿意接受限制他们使用资源活动的新规则。三是与长期不确定的收益和成本相比，前期转换成本的计算不仅要容易些，而且有时会有实质的区别。所有占用者更为关注的是即时成本而不是未来收益。在决策者往往更强调预期损失而不是预期收益的情况下，转换成本在占用者判断是否要改变规则时便具有了进一步的重要性。如果规则改革的预期贴现净收益并不大，公共池塘资源的占用者就极不可能为改变规则支付即刻发生的转换成本。四是人们对以频率为基础的概率进行准确估计的能力也非常有限。他们对近期事件的重视程度往往要远远高于对很久以前发生的事件的重视程度。五是占用者或其他人所设计的一套特定规则很少包括了可用于治理运作环境的全部可能的规则。他们所提出

的规则很可能来自反对者已经熟悉的规则大全。在规则的任何变革都与大量不确定性相连的情况下，人们不太可能采用不熟悉的规则，而乐于接受其他人已在相似环境中使用过并被证明效果较好的规则。在对不同规则进行了大量实证研究的情况下，占用者可以通过分析在相似的公共池塘资源环境中使用不同规则所得到的经验，来了解不同规则的效果。

最后，还需要注意每一个制度选择都可能产生完全不同的利益分配和成本配置结果。这些制度选择的分配效应对所有参与者来说不可能完全是一样的，这显然也影响制度变革的进程。

在制度变迁过程中，当事人自主治理不见得一定会失败。但是，如果制度变迁的收益超过成本，当事人也并不一定会自动地抛弃旧制度，选择新制度。无论如何，“设计和采纳新制度来解决公共池塘资源问题是困难的任务，无论占用者群体是如何同质，无论协会的成员们对他们的公共池塘资源的状况掌握了何等多的信息，也无论互惠的共识是多么根深蒂固。当人们面对公共池塘资源问题时，通常都会有很强的规避责任、搭便车和以机会主义方式行事的诱惑。在这样的条件下，我们决不能保证这些问题可以得到解决。没有任何强大的外部压力能驱使人们对这些问题形成积极的解决方案。如果存在着走向一个独特结局的强大压力，那么这个结局很可能就是第一章讨论的三个模型中不完全均衡的结局。我们知道人们有可能运用他们的能力，去思考、交流和承诺设计解决公共池塘资源问题的新的规则，但是我们不能断定这种情况必然会发生。并且，如果人们觉得现有规则运作得还不错，他们就不会有什么动力去继续那个寻求更好规则的昂贵的过程。‘如果还没有坏掉，就不要去修它’，这种观念不仅适用于物质资本，而且适用于制度资本。”

那么，人们何以选择具有净收益的新制度呢？除了特定的环境变量之外，政治制度的性质显然具有很大的影响。对此，埃莉诺·奥斯特罗姆进一步分析了不同类型政治制度中自主治理公共池塘资源制度的供给问题。

首先，奥斯特罗姆教授认为，在偏远的地区，外在的政治制度无论如何，对内部选择来说都是“零条件”，这时公共池塘资源占用者在操作规则上采取一系列渐进变革来提高共同福利的可能性，与以下内部特征呈依次序正相关：1.大多数占用者都认为：如果不采取替代规则，他们就将受到损害。2.所提出的规则变更对大多数占用者会有类似的影响。3.大多数占用者对在公共池塘资源上继续生产活动给予高度评价，即他们的贴现率较低。4.占用者所面临的信息成本、转换成本和实施成本较低。5.大多数占用者有互惠的共识，并相信这种共识能作为初始的社会资本。6.使用公共池塘资源的群体相对较小，也较稳定。

其次，奥斯特罗姆教授认为，在非偏远地区政治统治制度的导向对地方占用者能否为他们自己提供制度，或能否不依赖外部政府、独立解决他们的问题，具有实质性的影响。比如，假定政治制度允许有实质性地方自治，在这种政治制度背景中，地区性的和全国的政府都可以起到积极的作用，比如提供专业性的信息服务，提供解决冲突所需要的公正的法庭程序，提供一定的法律基础，承担督察的责任等。显然，政府在这种制度中的作用与一般理论模型所设想的集中控制的作用显然存在着巨大的差别。

那么，当政治制度不允许存在实质性的地方自治，所有问题都只有上级政府才能解决时，又会发生什么情况呢？埃莉诺·奥斯特罗姆对此又进行了两个层次的探讨。

首先，假设官员是正直的，非常愿意帮助解决公共池塘资源问题。这时，面临公共池塘资源退化问题的当事人就会等待政府来解决问题。对于当地资源的占用者来说，其主要问题是如何向不了解当地情况但又有权、有积极性来解决当地问题的官员介绍当地的“事实”，以引导官员创造一种可以使一些人比另一些人境况更好的制度安排。那些拥有能向外部官员充分表达自己立场的资源的人，便最有可能赢得最有利于他们的规则(或例外解决办法)。从可能性上来说，正直、勤勉的地区或国家官员完全可能在一些他们管辖的公共池塘资源区提供很适合当地情形的新的公共池塘资源制度。但是，这种制度供给方式也会出现消极后果，“试图把一套规则强加于整个辖区，而不是制定适合辖区内各地情况的特殊规则，会使官员们在建立和实施那些对当地占用者似乎是有效而公正的规则时遇到极大的困难。试图使当地占用者承诺遵守那些被他们认为是低效率、不公正的规则是困难的。监督和实施这样的规则的成本必然要高于监督和实施由占用者参与制定的、适合当地情形的规则的成本。”

其次，假设官员是腐败的，不是正直的，这时制度供给问题就会变得更加困难。当地占用者也许有可能在法律框架之外创立他们自己的地方制度。然而，这些占用者必须是非常同质的，对他们的公共池塘资源的状况很了解，对他们同伴的行为很了解，贴现率低，并在整体上具有前面所列举的、在这个极端上所希望有的全部特征。更有可能的结局是如公地悲剧、囚犯难题和集体行动的逻辑等模型所描述的悲剧性结果，任何人都不与他人合作，所有的人都生活在恶梦之中。

## 五、理论与实践之间

在学术世界中，社会科学家的成就表现在理论模型的建设以及发展上。在实践世界中，实践者的成就表现在现实问题的解决和良好的后果上。实践需要理论的指导，但是社会科学家是否就可以

用理论模型来直接分析现实世界所面临的问题呢？埃莉诺·奥斯特罗姆认为，社会科学家的理论模型至多可以当作分析框架，因为“无法在一个模型中容纳下此等复杂的情形。当在模型关系中选择时，往往只能包括一个子变量群，即使如此，通常还会将其中的某些变量再设为零或某个绝对值。典型的假设还包括完全信息、独立行动、利益的完全对称，无人的失误，无互惠准则、监督和实施的零成本，以及环境无自主转化能力。这些假设所导致的是非常特殊的模型，而不是一般的理论。”

但是，实际上政策分析家往往以模型为基础，这已经导致了一些严重的问题，就如奥斯特罗姆教授所说：“完全依赖模型作为政策分析基础这一做法存在着一个认识上的陷阱，这就是学者会因此认为他们是无所不知的观察家，能够通过对系统的某些方面的规范化描述，领悟复杂的动态系统运作的真谛。有了这种自以为万能的错误自信，学者在向政府提建议时感到非常得心应手，而政府也相信学者的模型是万能的，能够纠正一切场景下存在的不完善的问题。”奥斯特罗姆教授进一步指出，以公共池塘资源问题的分析来说，社会科学家的模型化分析，对支持政府的更加集权化发生了三个方面的不良影响，一是使用公共池塘资源的人被视为短期利益最大化的追求者，不会使用增进长期共同利益的合作战略。二是那些人似乎落入了陷阱之中，没有外部政府的解决方案便不能从陷阱中解脱出来。三是把那些人可能建立的制度搁置一旁，或被作为低效率的制度加以拒绝，而不考虑如何使这些制度能有助于他们获得信息，减少监督和实施成本，公正地分配占用权和供应义务。四是所提出的由政府强制实施的解决方案本身，是以理想化的市场或理想化的国家模型为基础的。本书的案例研究表明，这些不良影响所内涵的理论假设实际上是脱离实际的。

在结束本书之时，埃莉诺·奥斯特罗姆教授进一步分析了理论模型与经验研究之间的关系，她指出：“理论事业要求社会科学家进行模型的建构，但这并不意味着把理论探索限制在一些特定层次的问题的论述上。我们必须珍视霍布斯、孟德斯鸠、休谟、斯密、麦迪逊、汉密尔顿、托尔维克和其他许多伟大学者以往重要的理论贡献所提供给我们的分析手段。公共和集体选择理论、交易成本经济学、新制度经济学、法和经济学、博弈理论、以及许多相关领域的最新研究也正在做出重要的贡献。这些贡献需要在用理论指导的、实验室和现实场景的实证研究中，进一步向前推进。”通过系统的经验研究，无疑可以检验这些理论的可行性，减少理论模型对复杂的实践问题的误导，并进一步推动理论研究的发展。奥斯特罗姆的这些论述，对于我们思考理论与实践之间的关系，无疑是颇有助益的。

## 六、作者其人

最后，让我们认识一下本书的作者埃莉诺·奥斯特罗姆教授。埃莉诺·奥斯特罗姆，美国印第安纳大学阿瑟·F·本特利政治科学讲座教授，印第安纳大学政治理论与政策分析研究所所长，印第安纳大学公共与环境事务学院(SPEA)兼职教授。曾任美国政治学会主席，美国公共选择学会会长，美国中西部政治学会会长。一生著作丰富，其中重要的有《社群组织与警察服务的提供》、《诚实服务的提供：变革的结果》、《美国大城市地区的警察服务》、《大城市地区警察之道》、《警察绩效的基本问题》、《政治研究的方法》、《美国的地方政府》、《公共事物的治理之道：集体行动制度的演进》、《自主治理灌溉系统的行业制度》、《制度激励与可持续发展：基础设施政策透视》、《规则、博弈与公共池塘资源》、《地方公共事物与全球相互依赖：两个领域的差异与合作》等十余本著作。重要的学术论文100余篇。她的研究特色是在富有系统性理论的基础上进行深入广泛的实证研究，主要集中在运用公共选择与制度分析理论和方法，分析公共事务，尤其是警察服务、公共池塘资源的自主治理问题，她对于公共选择与制度分析的理论和方法的发展，对于公共政策研究和新政治经济的研究，作出了举世瞩目的杰出贡献。1991年她入选为美国人文与科学学院院士，1996年获得美国政策研究组织颁发的杰出妇女奖，尤其难得的是，她作为政治学家、行政学家和政策分析学家，于1997年获得了具有世界声誉的弗兰克·E·塞德曼(Frank E. Seidman)政治经济学大奖。到1997年她得奖时为止，已经有24位政治经济学大师获得了该奖，其中有5位大师随后获得了诺贝尔经济学奖，他们是加纳·卡尔·缪尔达尔(Gunnar Karl Myrdal)、威廉·S·维克里(William S. Vickery)、罗伯特·M·索罗(Robert M Solow)、詹姆斯·M·布坎南(James M. Buchanan)和斯坦利·贝克尔(Stanley Becker)。或许因此之故，也因为她对公共选择与制度分析研究的杰出贡献，许多人都预料，埃莉诺·奥斯特罗姆在不远的将来很可能成为诺贝尔经济学奖的有力竞争者。

1997年9月27日，在塞德曼政治经济学奖颁发大会上，著名的阿罗不可能定理发明者、1972年诺贝尔经济学奖获得者、斯坦福大学经济学教授、塞德曼政治经济学奖遴选委员会委员肯尼思·J·阿罗发表演讲。他的讲话，系统地阐述了埃莉诺·奥斯特罗姆教授对于政治经济学的杰出贡献：

“实际上，埃莉诺·奥斯特罗姆就是公共经济学研究的始作俑者之一。该领域的研究追述到17世纪托马斯·霍布斯在《利维坦》一书中所描绘的国家。霍布斯认为，没有社会的人，注定要陷入贫困和冲突。因此，男男女女都把其自己交给全能的国家，以避免恐怖的自然状态。当然，后来的思想家大大修改了对自然状态的刻板的恐惧和对全能主权者的需要。在霍布斯时代的100年之后，

人们日益认识到，尤其亚当·斯密的思想最著名且最有说服力。另一方面，国家也不需要拥有无限的权力。可以把创造霍布斯所设想的国家的社会契约解释成公民控制国家，也就是如约翰·洛克和让-雅克·卢梭等19世纪的作家所设想的民主控制的基础。公民要求有一个对抗国家权力的庇护所。

福利经济学是经济学的一个分支，一些福利经济学家试图把经济理论应用于公共政策的塑造，他们在一定程度上采用了霍布斯的思想。市场有效地解决大量的资源配置问题，但它不解决所有的问题。在最近若干年里，一些学者运用“囚犯难题”、“公地悲剧”等富有色彩的模型确定了市场失败。这些模型揭示了所有人的利益，或者至少是绝大多数人的利益，并不符合任一个人的利益。就拿奥斯特罗姆教授研究的两个领域，即警察和公共财产资源的使用来说，即使在最为特殊的假设条件下，市场也不最优地解决问题。在这两种情况下，都存在着单个行为者得不到的因而也不会为此而花费足够资源的收益。

公共财产资源是相当多的个人能够免费利用的资源。它们是稀缺的，市场也没有对其使用进行收费。典型的例子是捕鱼。鱼是稀缺的，一个渔夫捕到的鱼不能为其他人所捕获。但是，海洋不是私人财产；任何拥有渔具的人都可以从中捕鱼。这就会发生过度捕捞的问题，结果就是鱼供给量的减少。地下水灌溉庄稼，也是类似的。地下水是流动的，而不是固定的，任何农夫都可以不付费就抽取他人土地下的水资源。

生物学家加勒特·哈丁用“公地悲剧”比喻无效使用公共财产(实际上，他的具体目标是人口增长，而我认为，就此目的来说这一比喻是极端误导的。所以，我并不接受这一比喻对这一概念的关键用法)。具体地说，他针对的是中世纪在公共土地上放牧的习俗。他没有问为什么公共土地延续了许多世纪。根据他的看法，这显然是一种灾难，并且这就是为什么只有在地主控制公共土地(这是较具有现代味道的财产概念)为自己所用时公共土地才消失的原因。

在这些公共事物方面，市场并没有发挥作用；霍布斯的可怕的主权者也没有干预以使其处于正常。即使是福利经济学家所讨论的最低限度的补救，如征税或者可转让的许可证，也不存在。埃莉诺·奥斯特罗姆以及她的合作者综合运用好的理论，进行仔细观察，得到了新的洞见。为了遏制显然的无效率，人们会发展制度和规则，虽然并不总是如此，但经常如此。或许可以把这些看作是小规模的社会契约，但这的确不是把权力交给全能的主权者。相反，他们是为了特定的目的而转让有限的权力。控制渔业和水资源的运用，都是例子，除此之外还有许多公共财产资源的例子。

奥斯特罗姆的创新之处是把整个体制看成是互动的公共机构构成的体制，而不是由一个人控制的单一的体制。把公共当局看作是一个多元的体制，而不是单一的。当然，各种各样的地方政府已经有了很长的历史，但是人们易于认为它们是较大的国家的创造物。在奥斯特罗姆的体制中并不这样认为。它们是自发创造的秩序，实际上，它们必须与其他公共控制机构在同一层次或者不同层次上综合在一起。

这使得奥斯特罗姆教授得出了更为广泛的公共当局之间相互调适的观点。就如市场中的企业那样，公共当局也是竞争者和合作者。诸如规模经济那样的经济上的考虑，与责任的配置高度相关。在两个多世纪里，美国的联邦体制在法律意义上没有什么变化。但是实际上，联邦政府和州政府之间责任的配置发生了剧烈的变化，并且由于条件变化，也由于理想的变化而在发生变化。地方政府的结构更具有可变性，即使在法律形式上也是如此，正是在这一领域里，埃莉诺·奥斯特罗姆及其合作者已经完成了如此具有创造性的工作。”

最后，肯尼思·阿罗教授指出，“奥斯特罗姆教授的贡献在于综合政治学和经济学的同时又超越了政治学 and 经济学。针对市场失败的政治解决方案远远多于简单的新霍布斯福利经济学的观念。”而集中体现了其学术贡献的就是本书，即《公共事物的治理之道》。

获奖，只是该书获得社会承认的一个方面。该书自1990年初次出版后，每年均有重印，其中1994年还重印两次。该书已经成为90年代美国政治学界引用率最高的学术专著，1996年牛津大学出版社出版的《政治科学新手册》一书，概述了100多年来美国政治学各子学科及其总体的发展。该书各章参考文献共收集了由1630名作者协作的3403本政治学著作，其中最常引用的四本著作依次是安东尼·唐斯的《民主的经济理论》（1957）、曼瑟尔·奥尔森的《集体行动的逻辑》（1965）、埃莉诺·奥斯特罗姆的《公共事物的治理之道》以及道格拉斯·诺斯的《制度、制度变迁与经济绩效》（1990），埃莉诺·奥斯特罗姆的著作名列第三。该书把美国政治学分成政治制度、政治行为、比较政治、国际关系、政治理论、公共政策与行政、政治经济和政治方法八个子学科，埃莉诺·奥斯特罗姆的《公共事物的治理之道》一书，是唯一一本为所有子学科所引用的著作。并且它的影响远远超出美国，远远超出行政学和政治学界，不仅在行政学界、政治学界、政治经济学界产生了巨大的学术影响，而且由于她所分析的案例涉及发展中国家，该书已经成为发展研究的必读文献，更由于该书涉及到自治治理问题，恰好与风靡世界的治道变革潮流(从集权走向分权，或者从单中心集中统治走向多中心自治治理)不谋而合，从而成为现代治道研究的重要文献。该书英文版封底指出：“《公共事物的治理之道》对制度方面的分析性文献作出了重大贡献，对我

们对人类合作的理解也作出了重大的贡献。”1997年夏，奥斯特罗姆夫妇应中国社会科学院政治学研究所的邀请来北京进行学术访问，他们了解到中国农村的村民自治正在稳定发展，他们对此很感兴趣，认为中国农村正在发展的村民自治，必将为中国农村的可持续发展提供制度基础，从而为人类文明的发展作出非凡的贡献。相信本书的翻译出版，有助于我们更好地思考自治治理制度与持续发展的关系问题。

## 七、翻译杂议

本书由浙江大学政治学与行政学系于逊达教授和陈旭东女士合译，本译丛主编毛寿龙校阅了译稿，翻译了作者的中文版序，并按译丛的要求进行了初步的编辑。在术语翻译方面，有几个术语的翻译值得在“译序”中作些讨论。首先是“Commons”的翻译。该词源于哈丁的论文“The Tragedy of the Commons”。在该文中，哈丁主要用它来指称“公共牧地”，但是它的所指并非只限于牧地，而且还指带有普遍性的人口爆炸等问题。许多学者由此出发所进行的研究，其“Commons”的所指也不仅仅指“公地”。在90年代初，笔者曾经用该理论模型思考过“中央与地方的关系”，当时所采用的翻译是“公用地”，后来觉得“公用地”所指过窄，也一度用过“公有物”，后来根据亚里士多德有关公共事物的论述定为“公共事物”。本书的英文名为“Governing the Commons”，奥斯特罗姆教授告诉笔者说，本书以此为题，在很大程度上不是分析性的，而是修饰性的，即作者并没有严格地界定“the Commons”，而是宽泛地指称与公共相关的事物，即除了私益物品之外的所有物品，如公益物品、公共池塘资源、收费物品(俱乐部物品)等。所以，笔者把本书书名译为《公共事物的治理之道》。不过，本书所研究的公共事物却是有所指的，主要着眼于小规模公共地下水资源、渔场资源、森林资源等，而不涉及纯粹的公益物品，也不涉及收费物品。如果都译为“公共事物”，失之于过于宽泛，可能影响理解；如果随时因地制宜，分别译为“公共事物”或者“公地”，也易于产生不必要的混乱。因此在正文中，本书一般译为“公地”，“the Tragedy of the Commons”也因此而译成了“公地悲剧”，但在本译丛的其他书中，在该词所指比较宽泛的情况下，一般译为“公共事物”，“公地悲剧”也相应地译成“公共事物悲剧”。

另外，奥斯特罗姆教授在本书中所研究的资源，不是严格意义上的公益物品，也不是私益物品，它们介于两者之间，是难以排他同时又分别享用的物品，作者称之为“Common-pool Resources(CPR)”。在此，该词又是一个易于引起翻译争论的术语，也值得我们在此作一些探讨。



从字面上来看，common与公共可以对应，这没有异议；但在英文中，pool有两个意思，一是池塘，二是合伙使用，如car-pool。如果采用第一个意思，则可译为“公共池塘资源”，如果采用第二个意思，则可译为“公用资源”，这两者应该都是可以的。但是，如果通过译文去理解英文，后者可能会引起一些误解。因为“公用资源”在汉语中既可以理解为为公共所用的资源(如国防或者政府大楼)，也可以理解为属于公共但为私人所分别享用的资源(如公共住房或者河水)，自然也可以理解为分别付费但共同享用的资源(如收费公路、公园)等。本书作者使用CPR时，也没有严格界定，但字里行间显然是指第二者，因为第一者显然属于公益物品的范畴，第三者显然属于收费物品(Toll Goods)或者俱乐部物品(Club Goods)的范畴。如果翻译成“公共资源”，也同样容易出现这一混淆。本丛书为了体现CPR的独特含义，决定统一译为“公共池塘资源”，它有别于不可排他、共同享用的公益物品，有别于可以排他、个人享用的私益物品，同时也有别于可以排他、共同享用的收费物品，它是难以排他但分别享用的物品。显然，无论是“公用资源”的译法，还是“公共资源”的译法，都难以表达这一准确的含义。另外，如果我们把CPR想像成一个无主的向任何人开放的池塘中的水，谁都可以去取水，但池塘中的水一旦为谁所取得，水就成了私人拥有、私人享用的物品，显然这种水就是奥斯特罗姆教授所指的CPR。因此，把CPR译成“公共池塘资源”可以说既可以在分析意义上区别关键的几个词汇，避免混淆，同时也可以感性上使人把握其含义，是比较恰当的。不过，埃莉诺·奥斯特罗姆告诉笔者说，即使对CPR，她也并非界定得非常清楚，因为她没有说明这类资源的产权是否在法律上是如何界定的，她仅仅说明了其普遍的特征是对一定范围的公众来说是开放性的。因此，CPR又有别于“Common Property Resources”，后者的产权显然是公共的，所有可以翻译为“公有资源”或者“公共财产资源”。不过进一步说，公共池塘资源和公共财产资源是否真的如此泾渭分明呢？恐怕不见得。因为从国际学术界来看，公共池塘资源研究属于公共财产资源范围的范畴，公共池塘资源是公共财产资源研究领域的。在这种情况下，公共池塘资源与公共财产资源的关系就难以说得清楚了。在世界上，中文具有悠久的独具特色的传统；在最近几十年里，中文世界与西文世界的学术交往有了很大的发展，但是相对来说还是不够的。这使得中国学术世界所存在的话语体系与西方学术世界依然存在着很大的差异，西方学术世界所运用的许多词汇在中文中难以找到对应词。这给翻译带来了巨大的困难。在这一进程中，对术语的翻译产生分歧是正常的，并且根据笔者的经验，如果在视觉上不感到别扭，一本著作中关键词汇的译法在一定意义上是没有关系的，如无论把CPR译成“公共池塘资源”，还是“公共资源”或者“公用资源”，甚至是“共用资源”，无论把“Commons”译成“公共地”、“公用地”，还是“公共事物”、“公物”，甚至是“公共牧场”，读者如果把握了关键概念的核心含义，依然不难准确地把握本书的核心思想。不过，如果尽可能采用能够确切表达原文含义的词汇，并且在一套译丛中

能够统一关键词汇的译名,无疑可以降低对“制度分析与公共政策”问题感兴趣但又不懂英文的朋友的阅读成本。相信作者、译者和读者都能够理解本丛书编者的用心所在。

本书的翻译得到了埃莉诺·奥斯特罗姆教授的悉心帮助。从中文版权的取得,到对关键词汇的把握,埃莉诺·奥斯特罗姆都在百忙之中给予了宝贵的帮助。在今天,许多经济学者的制度分析文献,如道格拉斯·诺斯、罗纳德·科斯和德姆塞茨等的著作,以及公共选择的文献,如布坎南、缪勒和阿罗等的著作,已经陆续翻译成了中文,并且对于政治学和行政学的研究产生了广泛的影响。印第安纳大学政治理论与政策分析研究所的学者们,与这些经济学者一样,都属于共同的公共选择与制度分析传统,相互之间非常熟悉,属于同行和朋友。相信该研究所的创始人和主持人之一的政治学家、行政学家埃莉诺·奥斯特罗姆教授的著作,在世界各地已经产生了巨大影响之后,也会受到中国政治学者、行政学者和政策分析学者的关注,从而为中国学术的发展提供适当的资料,为中国境内的公共池塘资源研究,乃至政府与市场关系的研究,提供可资借鉴的文献。如果是这样的话,我们的翻译也就达到了预期的目的。