

集体行动制度的演进

——埃莉诺·奥斯特罗姆自主治理理论评析

王丹 李斌

摘要 埃莉诺·奥斯特罗姆在研究公共池塘资源的治理情境时,发现自治主体能够依靠已有的社会资本组织起来解决制度的供给与变迁,承诺兑现和个人遵守规则的监督三大难题,并在实证研究中,分析那些长期存续的公共池塘资源自主治理制度的相似之处,归纳出这些制度的主要设计原则和运行原则,并进一步构建了制度选择的分析框架。自主治理理论的理论价值在于,开创了公共事物治理的第三条道路,极大开拓了进行制度研究的角度。但同时公共池塘资源自主治理理论有其特定的适用对象和适用范围,在自治组织合作行动达成与存续的过程中也存在一些困难。

关键词 公共池塘资源 自主治理 制度

作者简介 :王丹,北京航空航天大学公共管理学院研究生,研究方向:公共管理;李斌,厦门大学教育研究院硕士研究生,研究方向:教育经济与管理。

中图分类号:D52

文献标识码:A

DOI:10.19387/j.cnki.1009-0592.2018.05.227

一、时代背景:公共事物治道变革

公共池塘资源自主治理理论诞生于西方政治改革的时代背景下,在重塑政府与社会的关系的进程中,埃莉诺·奥斯特罗姆把对传统集体行动理论模型的反思以及基于这些模型而制定的政策方案的质疑作为提出公共池塘资源自主治理理论的逻辑起点,进而提出在国家治理和公司治理之外还存在第三条治理道路,自主治理。

西方政治改革的现实情境。自20世纪70年代英国“撒切尔革命”开始,西方发达国家开展了一场持续了大约30年的政府改革运动,这一时期的公共行政改革大体上围绕着否定威尔逊-韦伯式的传统公共行政与主张代表行政现代化的新公共管理展开^①。

公地治理之反思的理论渊源。为了解决公共治理的困境,哈丁提出的“公地悲剧”、博弈论中的经典案例“囚徒困境”以及奥尔森的集体行动的逻辑被广为接受。埃莉诺·奥斯特罗姆认为这些模型不能适用于多变的环境和问题,在将利维坦或私有化为唯一方案的二元式模式之外,存在着其他治理之道——自主治理道路。

二、运作场境:小规模的公共池塘资源

任何理论都有其自身的适用范围,不仅包括客观的资源对象或事物状态,而且包括具有主动性的行为人。所以,研究公共池塘资源自主治理理论的运作场景时,既要分析相对稳定的公共池塘资源,又考察理性的资源占用者。

公共池塘资源在自主治理中的意思是“一个自然的或人造的资源系统,这个系统之大,使得排斥因使用资源而获益的潜在受益者的成本很高(但并不是不可能排除)”^②。埃莉诺·奥斯特罗姆把公共池塘资源理解为一个资源系统,其具备的特点是具有竞争性、规模较小、不具有排他性。

公共池塘资源治理中的理性占有者。埃莉诺·奥斯特罗姆认为要界定两个词:“占用”和“占用者”,占用是指资源提取的系统,占用者是指提取资源的主体。^③她认为在复杂而不确定的治

理情境中,占有者对公共池塘资源的占有共受以下几个因素的制衡:行为规范、贴现率、预期收益以及预期成本的评估。

行为规范反映的是对个人对自己行为与策略的自我评价^④。贴现率则被用来表明人们对未来发生的事情或收益的重视度^⑤。贴现率和内在规范影响着个人对预期收益和预期成本的度量,进而作用于策略选择。在这几个因素的共同影响之下,所导致的结果会成为影响外面世界的一个元素,反之亦然,进一步评估更远的未来的收益与成本。

三、自治核心:制度的设计与变迁

(一)制度设计的核心问题

供给问题是一旦人们有了共享的行为规范和互惠的处事模式,他们就拥有了初期的社会资本来进行相关的制度安排以求解决公共池塘资源使用困境^⑥。

承诺问题是自主治理需要研究的则是一个自治组织如何在缺乏外界约束的时候,自主治理的主体依旧能够去监督人们。有权利实施惩罚,从未保证大家都遵守规则。^⑦

监督问题。埃莉诺·奥斯特罗姆认为可以让群体内的成员不时地承担一些监督员的工作,减少监督成本使治理主体获得其他人员遵守规则情况的信息,进而激励他们做出实现遵守规则的权变承诺。

(二)制度设计原则

制度制定的设计原则。边界清晰化,明晰公共池塘资源系统的范围,对占用资源单位的占用者的身份资格进行界定;使占用和供应规则与当地条件保持一致,详细了解客观的治理情境,关注治理情境中的具有能动性行为的行为实施者^⑧;集体选择的安排,对当地的公共池塘资源系统有准确了解的是系统内的个体,允许个体对操作规则进行修改,使制度规则能更好地适应具体的治理情境;对组织权的最低限度的尊重,指的是政府需要承认并支持占用者自主设计规则的权利,政府的角色是“元治理”。

制度运行的设计原则。监督。监督行为由参与者自己实施,通

过监督了解大家遵守规则的程度;分级制裁,违反操作规则的占用者很可能要受到分级制裁,分级制裁程度的依据是违规的严重性和违规内容^①;冲突解决机制,设定救济机制来解决规则运行过程中出现的冲突,对存在模糊性含义的制度规则进行明确界定;嵌套式企业,嵌套指的是将占用、供应、冲突缓解、治理、强制执行等因素嵌套在企业组织中。

(三)制度的变迁

制度的变迁是指现有规则的渐进变化^②,是制度供给过程。面对制度变迁这一问题时,环境变化了,而个体没有变,而导致主体做出不同选择的因素仍旧是行为规范、贴现率、预期收益、预期成本。影响选择的外部变量主要是对收益的评估,对成本的评估以及对共享规范和其他机会的评估。

人们对收益的评估有赖于有所提规则的收益信息的获取,而影响人们获取收益信息的环境变量主要有三种:第一,公共池塘资源的客观条件;第二,当前制度安排所形成的并对人们公开的信息的类型;第三,替代方案所提出的规则^③。

对成本的评估。在对规则转换的评估上,如果转换的成本超过了替代规则所能带来的收益,那么就无需进行转换;如果转换成本并不太高,就需要进行下一步的成本计算,即对转换完成后新规则的监督和执行成本进行评估。

对共享规范和其他机会的评估。人们如何评价他们的收益和成本,取决于他们内在的规范和所使用的贴现率^④,影响内在规范和贴现率的环境变量包含居住在公共池塘资源附近的占用者、各种情形中的全部占用者以及占用者获得有关其他机会的信息的可能性^⑤。

四、理论评析:贡献与局限

(一)公共池塘资源自主治理的理论贡献

1. 开创了公共事物治理的第三条道路

埃莉诺·奥斯特罗姆反思了传统的集体行动模型以及基于模型而推演出来的“非公即私”的两种治理模式的质疑,接着在考察了大量的公共池塘资源的治理案例后,发现许多成功案例中的制度安排都是利维坦体制和私有化体制的结合,而且许多社群的人们借助于既不同于国家也不同于市场的制度安排的情形下,在一个较长的时间内却实现对某些资源系统进行有效的治理。因此,她认为利维坦和私有化并非解决集体行动困境的唯一方案,在“公有”和“私有”之间还存在着一种治理模式,于是用制度方法论论证建立再彼此信任基础上的占有人如何实现对资源的自主提取和治理,由此形成了自主组织和自主治理理论,从而开创了公共事物治理的第三条道——自主治理,进一步发展了集体行动的理论。

2. 拓展了传统制度研究的视角

埃莉诺·奥斯特罗姆作为制度主义的研究者,在公共池塘资源自主治理理论的研究过程中,她仍然遵循传统的制度分析的研究轨道,即强调遵循经济学的理论预设、模型推演与论证规范,但

其在假设和分析层次上以及制度变迁的分析框架上都有了重大突破。

在人性假设上,她拒绝接受人类完全理性的假设,认为个人的行动基于利己动机的同时也受到外在的制度环境的制约。在制度分析层次上,现实的场景中,随着治理情境的变化,自治主体自身能够根据外部环境的变化对制度进行变迁,他们能够可以改变集体选择层次上的制度规则从而渐渐改变操作规则层次的规则,埃莉诺·奥斯特罗姆并不是简单地否定以往制度分析的方法,而是沿袭传统的制度分析的研究方法,进而拓展了制度分析的视野。

(二)公共池塘资源自主治理理论的局限性

1. 理论的适用范围有限

埃莉诺·奥斯特罗姆的公共池塘资源自主治理理论有其特定的适用范围,即小规模公共池塘资源,这种资源不仅是非排他性和竞争性的统一,而且还需是可再生的稀缺资源,资源的规模一般在50到15000人之间。这些严格的条件在使公共池塘资源自主治理理论的研究对象比较清晰的同时,也限制了它的适用范围。

2. 自治组织集体行动的达成存在困难

埃莉诺·奥斯特罗姆的观点是大部分从公共池塘提取资源的人能够以自主治理能力和长期积累的社会资本来促进个体合作行动的达成。整个解决方案的基础是建立在已有良好的社会资本基础和较强治理能力的群体的假设上,但是对于这个基础的培养,即对于如何提高个人的自治能力以及如何进行社会资本的初始积累,自主治理理论并没有给出明确具体的解释。即使有了初期的社会资本和基础制度,但是如何将初期培养的社会资本及其基础制度演化成适合整个资源系统的制度的,整个制度演变过程是自主发生还是依靠他人主导制度?整个制度建设过程如何做到程序性地推进?即使最后成功地实现了自主治理,但仍需要保持警惕。“一旦自主治理实现,并不意味着可以假定支撑自治的共识将会自动维持。”^⑥所以为了制度长期有效,如何维系人们遵守制度的共识来增强人们遵守制度的动力,如何提高人的自治能力来确保制度的有效执行,这些问题都将是自主治理理论需要进一步要考虑的问题。

注释:

①张国庆.公共行政的典范革命及其启示.北京大学学报(哲学社会科学版).2000(5):81-89.

②③④⑦⑨⑩⑪⑫[美]埃莉诺·奥斯特罗姆著,余逊达、陈旭东译.公共事物的治理之道.上海:译文出版社,2012.36,44,60,53,113,166,228,239.

⑤侯艳鹏.埃莉诺·奥斯特罗姆公共池塘资源自主治理理论研究.吉林大学,2013.

⑥张克中.公共治理之道.埃莉诺·奥斯特罗姆理论述评.政治学研究,2009(6):83-93.

⑧[美]詹姆斯·C·斯科特著,王晓毅译.国家的视角:那些试图改善人类状况的项目是如何失败的.北京:社会科学文献出版社,2011.282.

⑨⑫[美]迈克尔·麦金尼斯著,王文章、毛寿龙,等译.多中心治理与发展.上海:三联书店出版社,2000.238,30.