

《公共事物的治理之道：集体行动制度的演进》解读

A Review of *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*

冯苏苇¹, 唐艺菲²

(1. 上海财经大学公共经济与管理学院, 上海 200433; 2. 上海财经大学人文学院, 上海 200433)

埃莉诺·奥斯特罗姆(Elinor Ostrom, 1933—2012)是美国印第安纳大学政治学教授。2009年, 她凭借《公共事物的治理之道：集体行动制度的演进》一书的成果获诺贝尔经济学奖, 以表彰“她对经济治理的分析, 尤其是对普通人经济治理活动的研究”。

在现实生活中, 公共事物(Commons)涉及的范围十分广泛, 例如森林和牧场、道路和停车场等“公共池塘”物品。这类物品在消费上具有竞争性, 但无法有效地排除他人的使用, 交通运输行业很多的产品和服务均具有此类(准)公共品属性。

古希腊著名思想家亚里士多德曾说过：“凡是属于大多数人的公地(Commons), 常是最少受人照顾的事物, 人们关心着自己的东西, 而忽视公共的东西”。1968年, 加勒特·哈丁(Garrit Hadin)提出“公地悲剧”的命题：公共池塘资源就像开放的牧场, 谁都可以去放牧, 结果导致个人利益最大化、集体利益最小化。城市道路和停车场如同“公地”一般, 如果放任个人的使用, 就会带来拥堵和污染等外部性问题。哈丁对“公地悲剧”开出的药方是传统的：国有化政府干预, 抑或私有化确定产权。然而, 面对公共池塘物品传统的解决方案常常失灵。政府过度干预导致缺乏竞争, 粗放的管理导致效率低下, 不能保证公地资源不被损害; 而私有化不可避免带来外部效应, 对经济利益的追逐扭曲公共目标, 导致公地资源过度消耗。

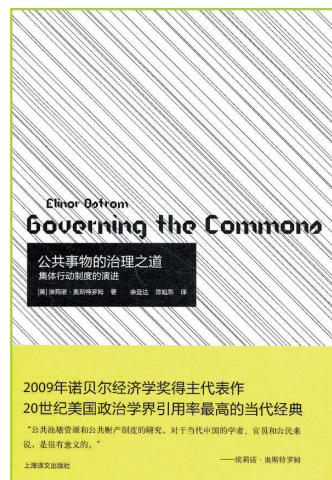
奥斯特罗姆认为, 社会自治机制可以为公共事物治理提供第三种有效的解决方案, 通过多中心治理可以防止公共池塘物品的滥用和退化。这一理论的终极关怀是人类能否通过自主治理来解决他们自身面临的集体行动困境? 人类社会公共事物的有效治理究竟需要何种治理科学? 今天, 我们就来了解《公共事物的治理之道：集体行动制度的演进》一书的核心要义。

需要说明的是, 书名中的“公共事物”(Commons)指具象的物品, 例如第二段列举的森林、牧场、道路、停车场; 而下文讨论的主体对象“公共事务”(Public affairs)指抽象的管理对象。

什么是自主治理?

在奥斯特罗姆提出自主治理(Self-Governance)之前, 有三种解决公共事务的思路：公地悲剧(Tragedy of the Commons)、囚徒困境(Prisoner's Dilemma)和集体行动的逻辑(The Logic of Collective Action)。传统解决公共事务的思路归根到底指向政府和市场两条路径, 前者强调政府干预, 以利维坦(Leviathan, 即君主专制政体)为唯一方案, 后者则以私有化为唯一方案。然而, 这两种方案均无可避免地带来公共产品供给失灵的问题。当面对公共问题时, 人们习惯性地认为“天塌下来有高个子的人顶着”, 或“事不关己, 高高挂起”。可见, 搭便车、规避责任和机会主义是常见的个人行为, 不管是政府手段还是市场手段都难以奏效。

面对公共事务治理共同的难题, 奥斯特罗姆给出的药方是自主治理, 将公共事务治理的目标归纳为：“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。”也就是说, 一个组织可以通过自治来获得破解公共事务治理难



公共事物的治理之道： 集体行动制度的演进

作者：[美] 埃莉诺·奥斯特罗姆
译者：余逊达, 陈旭东
出版单位：上海译文出版社
出版时间：2012年3月

题的内生动力。奥斯特罗姆强调将三种力量结合起来：推动自主组织的初始可能性，增加人们不断进行自主组织的能力，以及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。

自主治理的主要障碍

奥斯特罗姆观察了很多案例，看人们如何采取集体行动解决公共事务的管理难题。她发现，有的案例成功，有的案例则无法解决问题。本书详细描述了三类案例：第一类，承诺问题和相互监督问题的回应；第二类，新制度的供给；第三类，制度完全失败，制度处于极其脆弱状态。概括而言，当人们面对集体行动难题时，将考虑如何解决如下三类问题：新制度的供给问题、可信承诺问题以及相互监督问题。

首先，新制度如何产生？新规则的供给等同于提供另一种公共物品，而在市场失灵的情况下无法自动提供。因此，人们面临的问题是如何破解制定新规则的过程中存在着的二阶集体困境。也就是说，面对公共事务的治理问题（一阶），制度供给又是另一个公共物品的供给问题（二阶）。只有解决了内部制度供给的二阶问题，一阶问题才会迎刃而解。

其次，个人如何信守承诺？奥斯特罗姆认为，在复杂的和不确定的环境下，个人通常会采取权变策略，即根据现实条件灵活制定行动方案。“我会遵守承诺，只要大多数人都这么做”，就是权变策略的基本写照。在没有外部强制的情况下，一个自主组织群体想要解决承诺问题就必须存在适当的相互监督和制裁。组织成员必须在没有外部强制的情况下，激励自己（或代理人）去监督人们的活动，甚至实施制裁，以保持对规则的遵守。

第三，人们如何相互监督，确保大家都遵守规则？如果人与人之间不会监督规则的执行，即使这些规则是他们自己设计的，那么也会陷入一个死循环：没有监督，不可能有可信承诺；没有可信承诺，就没有提出新规则的理由。因此，在没有监督和承诺的情况下，囚徒困境博弈始终是集体行动的基本结构，合作无法达成。

如何用好自主治理

奥斯特罗姆发现，在特定的制度条件下，人们完全能够自愿合作和自主治理公共事务，进而总结了八项原则，用以界定成功治理公共池塘资源的制度条件，这些制度设计原则在世界范围内得到了广泛的检验和应用。这里以社区共享停车为例解释这八项原则。

1) 清晰界定边界。如果个人或家庭有权从公共池塘资源中提取一定的资源，那么必须明确可用资源的范围和使用者的责任。

社区停车位是一种公共池塘资源。共享停车资源的边界需要明确，并非所有的停车位都适合共享，共享停车位需要满足时间互补、区位可接受等条件。时间互补是指供需双方在时间上错峰，例如住宅区白天闲置的车位可以提供给前来商业区的其他车主，缓解停车位紧张，晚间住户收回车位自己使用。区位可接受是指社区对共享车位的区位、安全和风险考量，如果人们停车后步行距离过长，就不会产生共享交易，有的高档社区不会开放车位对外共享。此外，共享停车涉及政府、社区、市场等多方利益主体，只有界定明晰各方责任与权益，才能实现协同合作。

2) 供需规则一致。资源使用的时间、地点、技术和数量的规则要与当地条件及所需劳动、物资和资金的供应规则保持一致。

共享停车的错峰机制是解决供需匹配的关键条件。当供给方将闲置的车位以合理的价格提供给使用者时，共享停车资源的占用规则与当地条件及供应规则相一致。共享停车的合理定价可以引导资源自由流动，使资源得到有效配置，是确保供需规则一致的重要条件。

3) 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规则的修改。

这里涉及共享停车制度的公众参与问题，如果绝大多数社区居民能够参与停车规则的制定和修改，那么在后续的管理过程中，人们就更愿意来维护这些规则。当有利益冲突时，人们也会积极地寻求解决纠纷的方案。

4) 检查与监督。监督者（或对使用者负责的人，或使用者本人）积极检查公共池塘资源状况和使用者行为。

在奥斯特罗姆提到的案例中，由于灌溉区有自我管理的历史，农民之间形成相互制约、自我监督的传统，自主监督成本比较低。而中国在城镇化快速发展的过程中，人与人之间不再是基于血缘和地缘的关系网络，社会资本降低，监督的主体不得不依托外部力量。因此，共享停车要持续下去需要构建监督评价机制，完善征信系统与规范制度，以统筹建设为主，内部监督为辅。共享车位作为公共资源牵涉到每位使用者的利益，一位用户超时停车或损坏停车设施会直接影响下一位用户或车位主人的使用，因此内部监督的动力来自共同利益的维护，用户能够相互监督，及时发现并反映问题。

5) 分级制裁机制。违反操作规则的使用者很可能要受到其他使用者或有关官员的分级制裁，制裁的程度取决

于违规的内容和严重性。

奥斯特罗姆提出，对首次违反者处以较轻的惩罚，对再次违反者提高惩罚水平，而制裁的程度取决于违规的内容和严重性。需要明晰的是，奥斯特罗姆所说的制裁大多通过对违规者舆论上的集体歧视，使其在组织中的地位和信任度下降。与此不同的是，中国社区更依赖行政手段的制度化、强制性的制裁措施，针对共享停车出台的文件更多是行政性指导意见，以推进单位或个人开展停车位有偿错时共享，而对违规现象并没有针对性的制裁规范。因此，有必要进一步完善制裁制度。

6) 冲突解决机制。使用者和官员能迅速通过低成本的地方公共论坛来解决他们之间的冲突。

由于各个利益相关人的权利、观念及偏好的差异而导致的冲突，如果不能得到及时且恰当的解决，就会导致共享停车的滞后。在社区中，较为典型的冲突表现为物业管理不当或制度存在瑕疵，导致外来共享车辆的车主与社区居民产生冲突。例如后疫情时期，外来车辆的不安全性提高，而社区空间有限，未能及时建立外来车辆隔离区，仍然混合停放车辆，可能会造成双方冲突加剧。此外，冲突还来自各方利益分配不均、沟通渠道不畅通所产生的纠纷。因此，需要搭建共享停车协商的公共平台，让各方有机会和空间在组织者的引导下表达自身诉求，倾听他方要求，最终实现冲突的协调。

7) 对组织权的最低限度认可。使用者有设计制度的权利，而不受外部政府权威的挑战。

当地社区、用户、平台需要得到赋权，因地制宜地设计共享停车规则，分配停车资源以及合理定价。如果停车位较为分散，可以由个人根据车位的空闲时间，灵活地通过共享停车平台进行共享，价格由市场确定；而面对范围较大的停车资源，社区可以根据其闲置的统一时段进行安排。安保成本提高以及收益成本分摊等问题可以由内部各方进行协调，而外部的政府机构(如街道办事处)对这些规则的合法性给予最低限度的认可。

8) 分权与组织。一个多层次的分权制企业(或社会组织)需要对公共资源的使用、供应、监督、强制执行、冲突调解和治理活动进行组织管理。

在实践中，中国的社区治理多由政府引导并以试点形式推广，这样的组织方式仍然具有较强的科层制色彩。在市场经济条件下，真正实现共同利益的基础是个体自我利益的实现以及社区居民的共识，发挥多元主体参与治理的作用。社区居民有个人信息安全的诉求以及开放车位的决策权。平台为整合资源和规范市场不断进行反馈和完善。共享停车的落地规则由社区参与者自主讨论决定，而地方政府承担助推者和促进者的作用。只有厘清政府与社会的边界，才能确保政府作为外在嵌入力量，协助社区共享停车的健康发展。

笔者感悟

交通运输领域存在大量的公共事务治理问题。除了传统的政府和市场手段之外，奥斯特罗姆指出了“第三条道路”，即自主治理之道。当前，社区是承载“停车难”社会成本的基层单位，而很多社区已有共享停车的成功案例，为自主治理理论的完善提供了丰富素材，积极贡献“中国智慧”。奥斯特罗姆的自主治理理论在中国社区应该有更大的施展空间。

收稿日期：2021-10-17

基金项目：国家自然科学基金项目“一体化交通需求管理组合策略作用机制研究”(No. 71871131)

作者简介：冯苏苇(1969—)，女，江苏扬州人，副教授，上海财经大学公共政策与治理研究院交通经济与政策研究中心主任，主要研究方向：交通经济与政策。E-mail: fsuwei@mail.shufe.edu.cn