



引用格式:刘凤伟.多中心治理理论在我国农村公共物品供给中的适用性及局限性[J].郑州轻工业学院学报(社会科学版),2016,17(1):65-71.

中图分类号:F325.12 文献标识码:A

DOI:10.3969/j.issn.1009-3729.2016.01.010

文章编号:1009-3729(2016)01-0065-07

# 多中心治理理论 在我国农村公共物品供给中的适用性及局限性

## Applicability and limitations for multi-center governance theory in providing rural public goods in China

刘凤伟

LIU Feng-wei

郑州轻工业学院 经济与管理学院,河南 郑州 450002

**摘要:**多中心治理理论认为,在公共物品供给决策和生产过程中存在多个独立的参与主体,这些相互依赖的参与主体可以通过自主治理实现公共物品的有效供给。在我国农村公共物品供给过程中采用多中心治理模式,有助于完善农村公共物品供给的决策机制,形成农村公共物品的多元供给机制,提高农村公共物品生产、使用的管理水平和农村公共事务治理决策的民主化程度。但是,目前我国农村的宏观制度环境和微观治理条件与实行多中心治理理论的要求还有很大的差距,此时不恰当地实行多中心治理可能会导致治理失灵。采用多中心治理模式必须结合我国农村实际,构建符合我国国情的治理框架:选择合适的农村公共物品;充分发挥基层政府的“元治理”作用;建立和完善民间组织,提高农民的自组织能力。

**关键词:**

多中心治理;  
农村公共物品供给;  
“一事一议”制度

收稿日期:2015-11-09

基金项目:国家社会科学基金项目(15BRK030);河南省哲学社会科学规划项目(2012BJJ041)

作者简介:刘凤伟(1968—),男,河南省驻马店市人,郑州轻工业学院副教授,博士,主要研究方向:区域发展理论与政策。

与城市公共物品供给状况相比,我国农村公共物品长期存在着供给水平不高、供给效率低下的问题。为改善农村公共物品供给现状,近年来我国政府除了通过加大资金投入来提高农村公共物品的供给水平之外,还采取了市场供给和农民自主供给的办法。例如,农田小型水利设施产权改革,就是通过市场化改革实现私人对于农村公共物品的供给;农村公共事务管理的“一事一议”制度,就是通过农村居民的自主供给来自行解决本村范围内的公共物品供给问题。从实践效果看,农村公共物品供给的市场化改革收效甚微,农民自主供给农村公共物品的办法也由于操作上的诸多困难而难以推进。为进一步解析我国农村公共物品供给领域存在的问题,许多学者运用不同理论从多个视角开展了广泛研究,其中,多中心治理理论由于提出了除政府和市场之外供给公共物品的“第三条道路”而受到众多学者的关注,开始被用来分析我国农村公共物品的供给问题。

目前国内已有一些学者运用多中心治理理论来研究我国农村公共物品的供给问题,这些研究大致可以分为三个主题:一是介绍多中心治理理论的演变过程并探讨这一理论对我国公共管理改革的启示<sup>[1-3]</sup>;二是分析多中心治理理论在我国农村基础设施建设和农村社区公共产品治理中的应用问题<sup>[4-6]</sup>;三是运用多中心治理理论研究一些具体的农村公共物品供给问题,如刘海英等<sup>[7]</sup>运用多中心治理理论研究了我国农村水利设施的供给效率问题。上述研究为我们理解多中心治理理论在我国农村公共物品供给中的应用提供了有益的借鉴。本文拟在前人研究的基础上,探讨多中心治理理论在我国农村公共物品供给中的适用性和局限性,以期完善我国农村公共物品供给机制提供借鉴。

## 一、多中心治理理论基本内容

“多中心”这一概念是由英国社会学家迈克尔·博兰尼在《自由的逻辑》一书中首次提出的。美国印第安纳大学政治理论与政策分析研究所的埃莉诺·奥斯特罗姆与文森特·奥斯特罗姆夫妇继承了迈克尔·博兰尼的多中心思想,在对现实世界进行细致观察和深入分析的基础上,共同创立了多中心治理理论;埃莉诺·奥斯特罗姆也因其公共治理研究的杰出成就获得了2009年诺贝尔经济学奖。传统经济学理论认为,公共事务治理比较有效的路径是政府治理或通过市场机制引入私人部门来治理,而多中心治理理论打破了这一传统思维,提出在政府治理与市场治理之间还存在着其他多种可能的有效治理方式:一群相互依赖的人构成的群体有可能在每一个人都面临着“搭便车”和规避责任的诱惑下,通过合作和竞争将自己组织起来,抛弃传统的政府治理方式或市场治理方式,进行自主治理,从而使所有人共同获益。归纳起来,多中心治理理论的基本内容主要有以下三方面。

第一,多中心治理理论认为,在公共物品供给事务中存在着众多地位平等的参与主体,这些相互独立的主体共同参与公共物品供给的决策过程、生产过程和消费过程,每一个参与主体都拥有独立的官方地位,平等地享有规则制定权和规则执行权,没有任何个人或者群体可以凌驾于其他参与主体或共同规则之上。在多中心治理框架下,各个参与主体共同决定公共事务的治理规则,共同决定生产、分配的办法和原则,并相互监督规则的执行;多个生产者共同参与,提供功能相近、性质相似的公共物品,从而建立起公平的竞争机制,通过竞争来迫使生产者改进技术、降低成本、提高质量和及时适应消费者需求偏好的变化,社区居民可以自由地按

照自己的意愿,选择任何生产者所提供的公共物品或服务。

第二,多中心治理理论要求政府部门、盈利性组织、公益性组织、社区居民共同参与公共物品供给过程和综合应用多种治理手段。传统公共经济学理论提出的公共物品供给模式主要有两种:一是政府垄断供给模式,二是市场供给模式。这两种模式实质上都是单中心治理模式,存在一些难以克服的缺陷。政府垄断公共物品供给模式带来的主要问题是:产品品种单一,难以满足消费者的多种偏好,政府预算规模不断扩大,使财政不堪重负,资金使用效率低下,公共物品供给过程中的官员腐败招致居民不满。而市场供给模式中的公共物品生产者以追求利润最大化为目标,可能会导致公共性缺失和公共利益不足的问题。而多中心治理理论拥有更广阔的视野,既肯定政府和市场在公共事务处理中的作用,又强调多种主体的共同参与和多种治理方式的运用,既发挥政府部门公共性强、拥有资源多的优势,又利用盈利性组织对消费者的回应性强、管理效率高的优势,同时发挥公益性组织公共性强、专业性强的优势,以及社区居民参与广泛的的优势,可综合运用多种治理手段,从而实现多个主体对于公共事务的合作共治。

第三,多中心治理理论要求政府部门在公共物品供给事务中重新定位自己的角色并转变管理方式。多中心治理理论虽反对政府部门垄断公共物品供给事务,但并不要求政府部门从公共物品供给领域退出,把公共物品供给责任让渡给民间部门,而是要求政府部门转变其在公共物品供给中的角色、责任与管理方式。从某种程度上说,多中心治理模式并没有减轻政府责任,反而加重了政府部门在公共物品供给中的协调责任。在多中心治理框架下,政府不再扮演唯一的决策者和唯一的公共物品供给者角色,而只是公共物品供给管理中与其他参与

主体地位平等的一个主体,更多地扮演着发起人、协调人或者中介者的角色。政府部门在公共物品供给中的管理方式也从以往的直接管理变为间接管理,主要任务不再是公共物品供给的决策制定和直接生产,而是制定多中心治理的宏观制度框架,以及激励和约束参与者行为的规则,同时运用政府部门在社会事务管理中的权威地位和行政的、法律的、经济的等多种手段,为公共物品的生产和消费提供法律、政策依据,整合多种资源参与公共物品供给。

## 二、多中心治理理论在我国农村公共物品供给中的适用性

我国农村公共物品长期以来采用政府单一供给模式,私人部门、非盈利组织和农民自身参与不足,这在很大程度上导致了我国农村公共物品的供给水平低下。根据公共物品供给理论,对于受益范围不同的公共物品应当采取不同的供给模式。对于那些受益范围仅限于本辖区村民的农村公共物品,尤其是公共池塘类农村公共物品,采用多中心治理模式具有一定的适用性。这一模式能够调动包括政府、私人部门、非盈利组织以及农户所拥有的资源,从而提高农村公共物品的供给水平和供给效率。

首先,多中心治理模式有助于完善我国农村公共物品供给的决策机制,使农村公共产品的供给更加符合农民的需求。目前我国农村公共物品供给采用的主要是政府主导、自上而下的决策机制。由于缺乏自下而上的需求表达机制,农民对于公共物品的意愿常常不被政府决策部门了解,政府部门总是根据自己的意愿来提供农村公共物品,因此导致出现农村公共物品供给不足与供给过剩并存的局面。一方面,一些农民需求较少的公共产品供给较多,如近些年针对农村劳动力转移进行的一些职业技能培训,由于培训内容不符合农民的实际需求,培

训常常流于形式,没有实效;一些地区建设的形象工程徒有其表,没有给农村居民带来实惠。另一方面,一些农民有迫切需求的公共产品供给不足,例如,农田水利设施在我国许多农村地区供给不足,影响了农业的稳定发展;农村基础教育设施和医疗设施落后,导致农村居民在教育和医疗方面享受到的公共服务水平低下,影响了农村居民生活水平的提高。多中心治理模式能够形成自上而下和自下而上的双重决策机制,从而可提高决策的科学性,更好地满足农民需求。

其次,多中心治理模式有助于形成农村公共物品的多元供给机制,能够为农村公共物品供给筹集到更多的资金。我国农村公共物品长期以来一直处于供给水平偏低的状态,政府的单一供给模式是导致此种状态的主要原因。2006年农村税费改革以来,我国县、乡政府的财政收入大幅度减少;另外,作为农村公共物品主要资金来源的制度外筹资渠道也受到限制,从而导致县、乡政府供给农村公共物品的能力大为消减,尤其是那些工业基础薄弱的农业大县,农村公共物品供给更是难以为继。最近几年虽然国家加大了对县、乡政府的财政转移支付力度,但在经济发展水平相对落后的我国中西部农村地区,农村公共物品的供给水平仍然不容乐观。多中心治理模式为私人部门、非盈利组织和农户参与农村公共物品的供给提供了更为宽松和公平的参与机会,有助于缓解农村公共物品供给领域的资金匮乏问题。尤其是,对于我国目前有较强经济实力的私人部门,多中心治理模式可为他们提供新的投资选择,私人部门可以通过在农村公共物品供给领域投资,实现既能获取一定利润又能回报社会的投资目的。

第三,多中心治理模式有助于提高我国农村公共物品生产、使用的管理水平,提高供给效

率。目前我国农村公共物品供给中普遍存在着公共资金管理混乱、资金使用效率不高的问题。农村公共物品供给的资金来源主要靠制度外筹资,这些资金的使用决策缺乏科学性,使用过程缺乏严格的控制监督,导致农民亟需的公共物品供给不足。一些用处不大的公共物品却耗费了大量资金,有些公共资金甚至成了基层干部的小金库,被用于私人开支。多中心治理模式将农村公共事务的治理权力更多地下放给农村自主组织和农民个人,使农村居民有更多的机会参与到农村公共资金管理和使用的过程中来,把农村居民从公共物品的被动消费者变成了生产者与消费者两种身份的统一体,这种身份的转变可提高农村居民参与农村公共事务的责任感和积极性。由于公共事务的管理涉及到农民自身的切身利益,所以农村居民有更高的积极性来管理和监督公共资金的使用和农村公共物品的供给过程,使农村公共资金的使用决策更加透明和科学,从而提高农村公共事务的管理水平,提高农村公共物品的供给效率。

第四,多中心治理模式为各参与主体的平等合作提供了新路径,有助于提高农村公共事务治理决策的民主化程度。要提高我国农村公共物品的供给水平,单纯依赖完善政府的决策和执行机制是不够的,还应推动政府部门、私人部门、非盈利组织与农民的平等合作,尊重各类组织和各阶层民众的意见,提高决策的民主化程度,以提高农村公共事务管理决策的科学性。多中心治理理论强调决策中心的下移和分散,使决策和控制多层次展开,鼓励在自主治理的基础上,通过制度化的合作和竞争,在多主体共同治理的基础上解决公共事务的治理问题。这种治理模式由于决策民主化程度比较高,因而能够做出比较符合大多数人意见的决策。此外,多中心治理模式充分考虑了农村公共事务治理的复杂性、时效性和地域差异性,通过多主

体合作处理公共事务问题,能够利用更多的信息和资源,适应性和回应性比较强,在内外环境不断变化的情况下提供比较符合民众需求的农村公共物品。

### 三、多中心治理理论在我国农村公共物品供给中的局限性

奥斯特罗姆通过大量的案例研究发现,在摆脱自然状态进入自主治理的过程中,众多参与主体成功达至自主合作治理需要满足以下八项原则:清晰界定分享公共资源的个人或家庭;公共资源的使用状态符合当地的具体实际;制定集体选择规则;实行有效监督;有效制裁越规者;低成本的冲突协调机制;共同认可的组织权;有效的权利制衡机制。<sup>[8]</sup>只有满足了上述原则,才能够实现多中心治理模式对公共池塘资源进行长期的有效管理。从实践来看,我国的确存在一些通过自主治理成功解决农村公共物品供给问题的案例,如贺雪峰等<sup>[9]</sup>发现湖北荆门市的一个村庄通过自主治理解决了土地承包经营权重新配置的问题。近年来,我国在农村地区实行的村级事务“一事一议”制度,实质上就是多中心治理理论的应用。“一事一议”制度在实践中的困境,表明目前我国农村社区治理水平,以及农村居民自主治理能力的总体情况,与多中心治理理论前提所要求的条件还有很大的差距。目前,多中心治理理论在我国农村公共物品供给中的局限性主要表现在以下三方面。

#### 1. 宏观制度环境制约

目前我国农村社会现状与多中心治理理论所要求的宏观制度环境有较大差距。多中心治理理论是基于对西方国家的观察而提出的一种理论,其要求各利益相关主体要具有强烈的公民意识和公共事务参与意识,个人拥有充分的自由裁量权,政府官员的行为受到有效约束,

决策权能够广泛分散。而我国农村在过去的两千多年的封建社会一直实行“人治”的管理模式,少数人掌握着社会公共权力,并利用军事的、经济的、政治的、法律的、文化的、伦理的等各种手段,对占社会绝大多数的其他成员进行等级化的统治。长期生活在这种社会体制下的人们缺乏独立的公民意识,迷信权威,契约观念淡漠,缺乏自主管理公共事务的能力和意识。新中国成立几十年来,尽管我国农民的公民意识、法治观念都有了很大的提高,但是农民仍然习惯于听从上级权威部门的管理,缺乏自主管理公共事务的主动性。

#### 2. 微观制度条件制约

多中心治理理论对微观制度条件的要求比较高,实践层面操作难度大。首先,分享公共资源的家庭应有清晰的界定。目前我国正处于城市化快速发展时期,每年都有大量农村居民流动到城市就业和生活,农村居民的流动性使村内公共物品的受益群体难以清晰界定。其次,参与公共事务治理的农村居民对公共资源具有高度的依赖性,而高度依赖性会降低农村居民的参与积极性,以至于没有足够多的农村居民主动参与农村公共物品供给。再次,参与治理的农村居民应具有高度的异质性,而异质性会导致农村居民对公共物品的偏好有显著差异,以至于难以选择相同或相近的解决方案,不能形成被大家普遍接受的方案。最后,参与治理的个体应认识到治理公共事务是互利互惠的事情,并积极参与其中,不允许有人是机会主义者,不允许有人“搭便车”。这些微观制度条件在现实社会中很难同时存在,导致多中心治理在实践层面存在较大的操作难度。

#### 3. 多中心治理模式实际效用制约

多中心治理模式的权力分布比较分散,容易陷入“无中心”陷阱,导致治理失灵。多中心治理模式缺乏政治中心和政治权威,分散的权

力结构会导致多中心模式的失效,如出现决策困难、监督困难等。为了确保多中心治理模式有效发挥作用,需要解决好公共物品的制度供给、可信承诺和相互监督这三个问题。这三个问题得到解决后,社区中的人们才有可能达成一致意见并按照制度要求自觉参与到农村公共物品的供给中来。在上述这些问题没有得到解决的情况下,多中心治理模式很容易陷入“无中心”陷阱。例如,我国许多地方在2006年以来进行的小型农田水利设施市场化改革过程中就出现了上述的这种困境:基层政府把小型农田水利设施的供给责任推向市场后就撒手不管了;而小型农田水利设施建设与使用的供给市场发展还很不成熟,导致民间资本没有动力供给小型农田水利设施;对农田水利设施有迫切需要的农户,由于种植规模狭小又无力供给农田水利设施,农户合作供给农田水利设施也存在种种困难。上述种种困境最终导致我国广大农村农田水利基础设施供给状况连年滑坡。近几年,我国政府又重新承担起了小型农田水利设施的供给责任,滑坡状况才得以扭转。

#### 四、完善我国农村公共物品供给多中心治理机制的对策建议

采用多中心治理模式供给农村公共物品不能照搬理论或外国模式,必须结合我国农村实际,构建符合我国国情的多中心治理框架。根据上文分析,笔者认为,应当在我国目前实行的农村公共事务治理“一事一议”制度的基础上,采用多中心治理模式来完善当前的农村公共物品供给制度。在实践中,需要重点做好以下三方面的工作。

一是采用多中心治理模式必须选择合适的农村公共物品。农村公共物品的类型不同,适于采用的供给模式也不同。一般而言,公共池塘类型的农村公共物品比较适合于采用多中心

治理模式来供给,因为这类公共物品具有非排他性和竞争性,受益人群一般局限在一个村庄之内,受益范围之内的每一个农户都能够大致平等地分享公共物品带来的便利,如一个村庄范围内的环境卫生、道路、路灯、灌溉设施等。这类公共物品的受益人群容易界定而且比较固定,大家相互比较熟悉,易达成一致意见,决策成本比较低,而且规则执行的监督成本也比较低。另外,这类农村公共物品的投入资金一般也较少,可通过自主供给模式来提供,基本上不会给农户带来较大的经济负担。

二是必须充分发挥基层政府的“元治理”作用。目前在我国农村地区,政府的作用是不可替代的,没有政府部门的参与,多中心治理容易陷入“无中心”困境,政府要为农村公共物品供给的其他主体创设良好的制度环境,要承担起农村公共物品供给发起人、制度设计者、远景目标规划者的任务,使农村公共物品的各利益相关者在良好的制度安排中实现自组织。同时,政府要充分调动各类主体参与农村公共物品供给的积极性,这些主体包括各级政府部门、农村社区组织、企业、非盈利组织和个人等。政府应当通过适当的财政金融政策鼓励各类组织和个人投资于农村公共物品,并出台相关法律法规,明确各类组织在农村公共事务治理中的相互关系,确保各类主体在自主、平等的框架下共同参与农村公共物品供给。

三是建立和完善民间组织,提高农民的自组织能力。目前我国农村存在着多种新型的农业经营主体,如家庭农场、专业大户、农民合作社、农业产业化龙头企业等。这些新型农业经营主体对农村公共物品的要求高,也有一定的资金和组织能力,采用多中心治理模式需要发挥这些新型经营主体的作用,并带动普通农户共同参与农村公共事务治理。村民委员会要去行政化,由村民自我组建村民委员会,真正成为

农民自己的组织,并赋予其公共物品供给职能。此外,要赋予各类新型农业经营主体和农户在农村公共物品供给中的话语权,使他们真正参与到农村公共物品供给的决策和生产过程中来,提高他们对于农村公共物品供给的参与意识和自组织能力,使农村公共物品供给决策更加科学、合理,供给水平和供给效率不断提高。

## 五、结语

综上,在我国农村公共物品供给过程中,多中心治理模式有助于完善农村公共物品供给的决策机制,有助于形成农村公共物品的多元供给机制,有助于提高农村公共物品生产、使用的管理水平,有助于提高农村公共事务治理决策的民主化程度。但是,目前我国农村的宏观制度环境和微观治理条件距离多中心治理理论的要求还有很大的差距,如不恰当地采用多中心治理模式可能会导致治理失灵。因此,采用多中心治理模式必须结合我国农村实际,充分发挥政府在农村公共物品供给中的核心作用,同时完善民间组织,提高农村居民的自组织能力。

## 参考文献:

[1] 王志刚. 多中心治理理论的起源、发展与演变

[J]. 东南大学学报(哲学社会科学版),2009(12):35.

[2] 李超,张志勇. 多中心治理理论对中国公共管理改革的启示[J]. 辽宁工程技术大学学报(社会科学版),2014(7):371.

[3] 李平原. 浅析奥斯特罗姆多中心治理理论的适用性及其局限性——基于政府、市场与社会多元共治的视角[J]. 学习论坛,2014(5):50.

[4] 黄红华. 农村基础设施多中心治理:理论基础与现实路径[J]. 浙江工商大学学报,2010(9):84.

[5] 黄永新,李娟. 公共池塘资源自主治理理论与我国农村社区公共产品治理的研究[J]. 经济研究导刊,2010(10):284.

[6] 郑华. 农村公共产品供给多中心治理模式研究[J]. 金融发展研究,2014(9):38.

[7] 刘海英,李大胜. 农田水利设施多中心治理研究——基于供给效率的分析[J]. 贵州社会科学,2014(5):101.

[8] 奥斯特罗姆. 公共事物的治理之道[M]. 余逊达,陈旭东,译. 上海:上海三联书店,2000.

[9] 贺雪峰,罗兴佐,陈涛. 乡村水利与农地制度创新——以荆门市“划片承包”调查为例[J]. 管理世界,2003(9):25.