

徐贻军 何德平
—— 著

制度的笼子

◎ 把权力关进制度的笼子里 ◎



中信出版集团 · CHINACITICPRESS

制度的笼子

徐贻军 何德平——著

把权力关进制度的笼子里

图书在版编目 (CIP) 数据

制度的笼子 / 徐贻军, 何德平著. —北京: 中信出版社, 2016.1

ISBN 978-7-5086-5660-1

I. ①制… II. ①徐…②何… III. ①中国共产党—廉政建设—学习参考资料 IV. ①D262.6

中国版本图书馆CIP数据核字 (2015) 第 268264 号

制度的笼子

著 者: 徐贻军 何德平

策划推广: 中信出版社 (China CITIC Press)

出版发行: 中信出版集团股份有限公司

(北京市朝阳区惠新东街甲 4 号富盛大厦 2 座 邮编 100029)

(CITIC Publishing Group)

承 印 者: 北京诚信伟业印刷有限公司

开 本: 880mm×1230mm 1/32

印 张: 8.5 字 数: 140 千字

版 次: 2016 年 1 月第 1 版

印 次: 2016 年 1 月第 1 次印刷

广告经营许可证: 京朝工商广字第 8087 号

书 号: ISBN 978-7-5086-5660-1/D · 333

定 价: 35.00 元

版权所有 · 侵权必究

凡购本社图书, 如有缺页、倒页、脱页, 由发行公司负责退换。

服务热线: 010-84849555 服务传真: 010-84849000

投稿邮箱: author@citicpub.com

讲好故事 事半功倍

我是一口气读完本书书稿的。中信出版社的同志问我读后感，我说：我很喜欢。

我喜欢这本书的内容，它顺应了时代的需求。创造制度、依靠制度、尊崇制度，是人类文明的重要特征，社会进步的显著标志。中华民族的发展进步与制度创新同步，无论是绵延一千多年的科举制度，还是家庭联产承包责任制，无不如此。党的十八大吹响了中华民族伟大复兴的冲锋号，新一届党中央领导集体把制度建设放到了战略地位。2015年6月26日，中央政治局就加强反腐倡廉法规制度建设进行集体学习，习近平总书记强调，铲除不良作风和腐败现象滋生蔓延的土壤，根本上要靠法规制度。事实上，改革就是制度创新，“四个全面”呼唤制度创新，实现中国梦就是制度创新的过程。可以说，中国社会进入了历史上最旺盛的制度创新的黄金时代。

而这本《制度的笼子》恰好解决了什么是制度、制度有什么价值，以及什么是科学的制度等人们关心的大问题，可谓应运而生，生逢其时。

我喜欢这本书的形式，它让读者在愉悦中收获知识。2015年5月，我与环保部一些年轻干部座谈读书问题，有位同志在发言中谈了选择书籍的苦

恼：现在书确实多了，但有的有意义没意思，有的有意思没意义。她的这个意见对文化产品的生产者是个善意提醒。书籍也是商品，消费者不买账，它就实现不了应有的价值。而《制度的笼子》是用一个个小故事串起来的，完全契合读者的阅读心理。每个故事都令人兴味盎然、回味无穷，如《分粥故事：制度的起源》、《制度变迁：小人物与大角色》、《制度之笼岂能随意“破窗”》、《海恩法则》等。

可贵的是，讲故事不是为了讲故事，而是为了讲道理，让读者在轻松愉快中获得制度经济学等科学理论和思想，既感到有意义，还感到有意思，印证了习近平总书记的名言：“讲好故事，事半功倍”。

我赞赏作者的担当精神。我在《中国历史的教训》前言中谈过这样的肺腑之言：邂逅伟大的历史节点固然幸运，但更重要的是参与。本书的两位作者很年轻，又身处工作烦冗的岗位，他们一边认真工作，一边认真思考时代课题，并且加以升华，其担当精神难能可贵。同为公务员，我对他们努力的艰辛和成功的喜悦感同身受。尤其欣慰的是，我看到经世致用的湘学传统之光在他们身上闪耀。中华民族的伟大复兴需要千千万万知行合一的公务员，所以我不重复“尚有不足”之类符合一切书籍的序言套路，而是把他们引为同道，并期待更多的年轻干部加入其中。这不正是民族复兴大业和党的事业蓬勃发展所需要的吗？

习骅

2015年9月 于北京

讲好制度故事

著名作家莫言在诺贝尔文学奖颁奖典礼上说：“我是一个讲故事的人”，“这些故事让我坚信，真理和正义是存在的”。

好的故事不仅具有吸引力、感染力，而且能够触及灵魂、影响行为。这里有一个“破窗效应”的故事：

有两辆一模一样的汽车，实验人员把其中一辆停在中产阶级社区，另一辆停在相对杂乱的社区。把前一辆车的车牌摘掉，并打开车顶，结果不到一天，它就被偷走了。

而另一辆车，停了一个星期却毫发未损。后来，实验人员用锤子把它的玻璃砸了个大洞，结果仅仅几个小时，车就不见了。

一扇窗户被打破，如果不及时修复，很快就会有更多的窗户被打破，这就是制度执行中的“破窗效应”。

“破窗效应”这样的故事有助于我们理解“制度之堤，毁于蚁穴”的道理，更有助于我们学习领会习近平总书记关于坚决防止“破窗效应”的重要

思想。这也启示我们，努力地“讲好制度故事，传播好中国声音”是多么的重要。

真实的故事最精彩，时代的故事最生动。

党的十八大以来，新一届中央领导集体高度重视制度建设，明确提出“到 2020 年形成系统完备、科学规范、运行有效的制度体系，使各方面制度更加成熟、更加定型”，神州大地正在上演制度改变中国的精彩故事。

追求决定方法，情怀决定文风。根据中央和湖南省委的统一部署，我们深学、细照、笃行习近平总书记系列重要讲话精神，用讲故事的方式写作了《制度的笼子》这本书。希望更多的读者分享我们的学习体会，努力成为制度的忠实崇尚者、自觉遵守者、坚定捍卫者。

推荐序

讲好故事事半功倍 习骅 / VII

前 言

讲好制度故事 / IX

第 1 章 揭开制度的神秘面纱

制度里的公民 / 003

分粥故事：制度的起源 / 007

孙志刚事件：制度的历史性 / 010

你与奥巴马的距离，就一个推特账号 / 015

从海船到酒店：制度比敬业更重要 / 019

堤和水：制度是自由的尺度 / 023

零度冰室：制度创造效率奇迹 / 027

河床与河水：制度的分类 / 030

第2章 制度让生活更美好的奥秘

制度推动经济增长 / 039

制度看守社会 / 044

打“老虎”、拍“苍蝇” / 047

“缰绳”管出“好马” / 052

减少不确定性 / 055

信任的基石 / 060

秩序的伴侣 / 066

节约交易成本 / 070

制度如渠，行为如水 / 075

合作的桥梁 / 079

激发人的潜能 / 083

第3章 蓬勃生长的制度森林

没有规矩不成方圆：建好制度笼子 / 091

树木和土壤 / 095

新问题倒逼制度建设 / 100

科学光芒照耀制度建设 / 103

于法周延：疏而不漏的制度笼子 / 108

约法三章：于事简便的制度笼子 / 114

制度要强化刚性约束力 / 119

避免制度打架 / 124

给人性套上制度的笼子 / 128

布拉特辞职：从足球反腐看制度变迁 / 132

制度变迁：小人物与大角色 / 137

制度变迁呼唤杰出人物 / 141

路径依赖：制度的惯性定律 / 145

第4章 制度不是“稻草人”

“子虞电”：制度的生命力在于执行 / 153

制度意识：穹隆顶上的拱心石 / 158

追问大火：执行制度的人去哪儿了 / 163

制度执行：坚持人人平等 / 168

抓住“关键少数” / 173

法不责众当休矣 / 177

割发代首合适吗 / 182

制度之笼岂能随意“破窗” / 186

火炉法则 / 191

鱼缸法则 / 196

潜规则与明规则 / 201

海恩法则 / 206

第5章 制度思维的镜子

道德与制度 / 213

南风法则：制度与情感 / 219

制度是一面镜子 / 222

手电筒现象 / 226

比特：信息化倒逼制度化 / 230

李世民的难题：人情与制度 / 235

翰林学士“朋友圈”引发的舞弊案 / 239

皇帝不上朝与“笼子”里的总统 / 243

李约瑟之谜 / 247

后 记

制度的奥秘 / 251

参考文献 / 253

第1章

揭开制度的神秘面纱

制度里的公民

人们总要面对既定的制度，这是生存的土壤，呼吸的空气，行动的边界。

大刘是H省的一名公务员。最近，他和心上人小王经过五年的爱情长跑，终于携手步入婚姻的殿堂。此时，小王已有身孕，大伙笑称大刘一夜之间脱离单身，双喜临门。大刘品味着为人夫、为人父的双重喜悦，感到世界如此美好，生活如此快乐。

当然，大刘也很累。购新房、领结婚证、办婚宴，还要悉心照料怀孕的妻子。手续办了不少，表格填了不少，回头一看，哦，这些手续和表格居然涉及房屋产权制度、婚姻登记制度、公务员婚丧宴席报批制度、妇幼保健制度、计划生育制度……

人在既定的制度中活动，扮演着特定的社会角色，丈夫、妻子、工人、农民等等，按照相应的制度来思考和行动。

在这个意义上说，人总是制度中的人，即康芒斯所说的“一种制度里的公民”。

大刘还沉浸在新婚的喜悦当中，来参加婚宴的朋友却出现了状况。

婚礼那天，大刘的同学大张，开着警车，身着制服，来到假日酒店参加婚宴。“祝贺祝贺！我在执勤，好不容易抽了个空赶过来，来晚了，不好意思。”大张一边拱手祝贺，一边对大刘、小王说。

谁知，大张让人给盯上了，拍了照片发到微博、微信上面。照片上的大张，从饭店走向停车场，双手插在裤兜里，满脸泛红光，一副酒足饭饱、扬扬得意的派头。

微博、微信的网友质问：你身着执法制服，驾驶执法车辆，参加个人婚宴，你是给朋友增光添彩，还是来耀武扬威呢？

大张的行为违反了八项规定。经组织调查研究决定，大张受到党内警告处分。

制度中生存的大张，因为超越制度约束，受到了制度的惩处。大张的事，让大刘牵挂了好一阵子，也让他品味了“制度里的公民”的真谛。

有一家西方刊物称，在既定的制度下面，“每个人不过是一条用绳子拴在树上的狗”，制度就是拴着狗的绳子的长度。正如绳子的长度决定着狗的活动范围一样，制度也决定了人的行为

的选择余地。

制度就像不可或缺的空气，无时无刻不在起作用，滋养着人们的存在，维系着人们的生命，但又看不见、摸不着。人们已经习惯于它们的存在。

制度就像无所不在的网络，规范着人们的言行。制度往大里说是治国安邦的纲领，往小里说是一言一行的行为准则。任何一个国家、一个政党、一个社会、一个集体都有维护自己利益的制度，古今中外，概莫能外。

每天早上出门，假如没有交通管理制度，马路就会陷入瘫痪，我们就会寸步难行；如果没有考勤制度，我们上学上班迟到早退就会无所谓；如果没有相关岗位制度，我们的工作将不知道从何处入手……如此看来，我们每个人都无法离开制度之网。

在制度之网中，人既是“剧中人”，又是“剧作者”；既是制度规范对象，也是制度创新主体。在制度之网中，我们要认识制度、研究制度、执行制度，快乐地生活，开心地工作。

延伸阅读

制度和度：制度的N种定义

在我国，“制度”一词出于《周易·节》：“天地节而四

时成；节以制度，不伤财，不害民。”“君子以制数度，议德行。”其本意是指特定的礼数法度，在中国古代则称为“规矩”。

按照《辞海》的解释，“制度”的第一含义是指：“要求成员共同遵守的、按一定程序办事的规程。”

马克思说：制度只不过是个人之间迄今所存在的交往的产物。

制度经济学创始人托斯丹·邦德·凡勃伦指出：“制度是一种思想习惯和流行的精神状态。”

美国新制度经济学家道格拉斯·诺斯认为：“制度是一种规则。”

美国制度经济学家康芒斯说：“制度是一种组织。”

德国社会学家马克斯·韦伯说：“制度是一种行为准则。”

美国政治学家萨缪尔·亨廷顿认为：“制度是一种行为模式。”

日本学者青木昌彦提出：“制度是一个系统。”

.....

如果继续追问，还可以发现：制度是一个“框架”、制度是一种“环境”、制度是一道“行为边界”.....

经济学、社会学、政治学等学者也曾经赋予制度不同的定义。据统计，关于制度的定义至少有 200 种。

斯科特说：制度是社会思想和理论中最古老、使用频率最高的概念之一，并且在漫长的理论历程中不断展现出新的含义；这就像一艘船的外壳，旧的一层附着物还没有脱落，新的一层又附着其上。