

从悖论走向创新

——产权制度视野下的旧城更新研究

CONGBELUNZOUXIANGLCHUANGXIN
——CHANQUANZHIDUSHIYEXIANGDEJIUCHENGGENGXINYANJIU

张杰 著

中国建筑工业出版社

从悖论走向创新

——产权制度视野下的旧城更新研究

张杰 著

中国建筑工业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

从悖论走向创新——产权制度视野下的旧城更新研究/
张杰著. —北京: 中国建筑工业出版社, 2010
ISBN 978-7-112-11679-9

I. 从… II. 张… III. 产权制度-影响-城市规划-
研究-中国 IV. TU984.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 227016 号

责任编辑: 王 跃 吕小勇
责任设计: 郑秋菊
责任校对: 袁艳玲 赵 颖

从悖论走向创新
——产权制度视野下的旧城更新研究

张杰 著

*

中国建筑工业出版社出版、发行 (北京西郊百万庄)
各地新华书店、建筑书店经销
北京千辰公司制版
北京云浩印刷有限责任公司印刷

*

开本: 787×1092 毫米 1/16 印张: 23 $\frac{3}{4}$ 字数: 570 千字
2010 年 5 月第一版 2010 年 5 月第一次印刷
定价: 58.00 元

ISBN 978-7-112-11679-9
(18896)

版权所有 翻印必究

如有印装质量问题, 可寄本社退换
(邮政编码 100037)

前言

当前,我国正处于社会主义体制转型的关键时期,经济高速发展、城市化进程迅速推进所演绎的“快”而“变”的时代特征,促使了旧城利益格局与空间形态的同步急速变化。而在这变化过程中,体制、管理、经济、技术及其意识等方面的滞后与脱节,给传统的规划编制与实施方式提出了新的挑战。

基于现实背景,本书采用了以问题为导向的方法、比较研究的方法、实证研究与规范研究相结合的方法,以及多学科交叉研究的方法展开深入的研究与探寻。通过研究,本书形成了以下编写目的:一、寻找旧城更新中制度的缺陷,及其引发缺陷的根源,由此搭建一个初步的解析“旧城更新制度缺失”的分析框架;二、对旧城更新制度变迁历程进行梳理、归纳,并构建制度体系框架,供进一步研究;三、构建解决旧城更新问题的框架,探寻旧城更新制度创新与规划设计技术创新。

本书紧紧围绕“产权制度与旧城更新悖论”展开论述,通过对旧城更新规划制度中的拆迁制度、土地制度、住房制度、遗产保护制度、城市规划管理制度的变迁、制度设计内容,以及制度安排进行了深入剖析,揭示了引发悖论的根源,即一方面在于旧城更新规划制度的残缺,另一方面在于现行体制下政府管理效率的低下,组织结构的僵化。

因此,本书针对根源寻找解答悖论的方法,通过对制度变迁理论及其公共管理理论的论述,探索了旧城更新规划制度的创新与体系建构,旧城更新组织模式与运行机制的创新,及其基于产权明晰上的旧城更新规划设计方法创新等,得出了悖论解答的途径:以改造或再造现行旧城更新体制为前提,以明晰产权关系为基础,推动旧城更新规划制度创新,构筑以社区为核心的,多元平等、公平协商下的旧城更新多元合作机制,以此平衡各方利益,实现多方共赢。

目 录

绪 论	1
0.1 研究背景	2
0.2 选题依据与研究综述	3
0.3 本书研究的基本理论——制度的相关理论	8
0.4 城市规划与管理的制度性	12
0.5 研究的理论视角、研究意义、研究方法思路	13
0.6 概念界定与研究对象	15
0.7 本书基本内容	17
 第1章 社会转型期产权制度与旧城更新的悖论	23
1.1 转型期我国旧城更新的方式与特征	24
1.2 旧城更新的现实困境	30
1.3 政府干预下的产权制度与旧城更新悖论	48
 第2章 旧城更新拆迁博弈中的帕累托最优悖论解析	55
2.1 拆迁博弈帕累托悖论	56
2.2 拆迁制度变迁历程的历史解读	61
2.3 拆迁经济利益中的帕累托最优悖论解析	66
2.4 隐藏在制度中的制度缺陷	76

第3章 频繁调控与失效相伴的旧城土地产权制度解析	83
3.1 转型期旧城更新中的频繁调控与失效	84
3.2 城市土地产权制度变迁的解读	86
3.3 旧城更新土地产权市场与政府失灵	90
3.4 中央与地方,政府与开发商的博弈——调控制度的解析	96
3.5 旧城土地产权制度的解析	102
第4章 安居、困境与旧城住房制度	113
4.1 住房制度的变迁下历史情结	114
4.2 经济适用房制度的囚笼境地	117
4.3 旧城弱势群体的救命草:廉租房制度	127
4.4 公积金:“济贫”还是“劫贫济富”?	132
第5章 旧城历史文化遗产的生与死	139
5.1 历史文化遗产保护制度变迁与解读	140
5.2 逻辑学视点下保护制度中相关概念的咬文嚼字	144
5.3 由“雷峰塔的重建”到遗产保护“原真性”的逻辑学思辨	154
5.4 以北京为例的遗产产权改革的制度辨析	165
5.5 政府主导下的遗产保护契合与背离——两个案例的解读	172
5.6 遗产保护中的大规模激进更新与小规模渐进更新模式博弈	186
5.7 遗产管理制度中关联与割裂的对抗催化了遗产的毁灭	195
5.8 单一视角下的旧城遗产保护规划设计制度的置疑	202
5.9 遗产保护卫士们的努力与无奈	210
第6章 旧城更新悖论的城市规划管理制度解析	221
6.1 规划制度的历史根源搜寻	222
6.2 现行组织体制下的旧城规划管理失效	225
6.3 公民社会下的旧城更新规划公众参与现实困境	233

第7章 旧城更新规划制度创新与体系建构的探索	245
7.1 制度变迁基本理论启发下的探索框架	246
7.2 西方旧城更新的制度回顾与启发	248
7.3 旧城更新制度体系建构的试探	261
7.4 旧城更新制度的评估——事前、执行与事后评估	269
第8章 旧城更新规划多元合作组织模式与运行机制的探索	277
8.1 组织创新的基本理论与启发	278
8.2 旧城更新管理组织机制的优化	281
8.3 旧城更新权力回归与再构	290
8.4 旧城更新社区多元合作机制探索	298
第9章 产权明晰下的多元合作的社区更新规划设计	317
9.1 旧城产权明晰与多元发展途径的探寻	318
9.2 探索基于社区层面的多元旧城更新模式	324
9.3 探索复杂环境中的旧城更新规划设计方法	331
第10章 结论	363
10.1 问题提出	364
10.2 寻觅解答悖论的途径:寻找其切实可行的解决之道	365
10.3 研究主要创新点	366
10.4 研究的局限性	367
参考文献	370
致谢	372

緒

論

0.1 研究背景

0.1.1 社会转型与产权制度的变革

随着我国的经济体制改革和政治体制改革的深入,我国社会正发生着全方位的转型:经济的现代化发展和全球化进程使其具有了不同于以往任何经济发展的新特征和新内涵;政治上人民的公民意识和民主吁求空前高涨;意识形态和精神观念呈现出打破一元向多元发展的趋势和倾向。^①我国处于一个特殊的社会转型时期。由于经济体制和政治体制等正式制度的变迁,同时引发了人们意识形态、道德观念、伦理思想、价值取向等一系列非正式制度的变迁。制度变迁又使社会呈现出了多层次、多领域的不规则和非确定性的变化过程,社会生活的各个层面均不同程度地发生着改变。

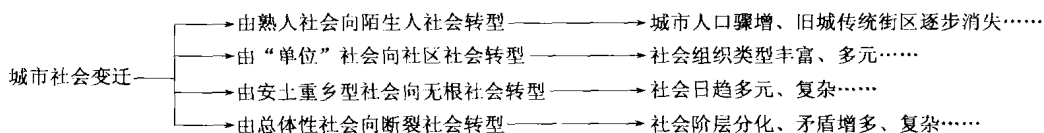
一般而言,社会转型包括三方面含义:①社会体制的转变,即从计划经济体制向市场经济体制的转变;②社会结构的重大转变^②。社会转型的主体是社会结构,它是指一种整体的和全面的结构状态过渡,而不仅仅是某些单项发展指标的实现。社会转型的具体内容是结构转换、机制转轨、利益调整和观念转变。在社会转型时期,人们的行为方式、生活方式、价值体系都会发生明显的变化。社会结构转变的基本形式为社会异质性增加^③与社会不平等程度的变化^④。③社会发展的阶段性转变,亦指社会形态变迁,即指中国社会从传统社会向现代社会、从农业社会向工业社会、从封闭性社会向开放性社会的社会变迁和发展。

社会转型实质上是在我国改革开放特殊时代背景下,经济体制改革和政治体制改革两大领域的一系列产权制度变革下发生的。因此,社会转型时期是我国在社会经济——政治制度、知识理念体系、个体——群体文化心理结构及其文化制度、精神观念方面所发生的全面转型这一历史过程,这一过程是一个包括经济增长、政治变革、社会转型和文化观念变迁在内的复杂过程。^⑤

0.1.2 社会转型中的旧城社会的主要特征

随着社会的转型,旧城社会也发生着一系列的变迁,其主要特征表现为^⑥:①由熟人社会向陌生人社会转型。随着城市化进程的迅速推进,旧城地域内外来人群的聚集,其充满亲和力的熟人社会空间结构逐步被来自于不同地域的、非血缘与情缘的陌生人社会结构所替代。②由“单位”社会向“社区”社会转型。旧城社会出现了许多非“单位”组织以及大量的非“单位”组织城市成员,他们按照市场运作原则归属不同社区。③由“安土重迁”型社会向“无根”社会转型。旧城的“超稳定”的熟人社会状态正被大量的无序因素所干扰,整个社会日益呈现出无根状态,社会日趋多元、复杂。④基于上述,旧城社会由总体性社会向断裂社会转型(图0-1)。

图 0-1 社会变迁特征示意



0.1.3 产权制度变革环境中的旧城更新

在上述时代背景下，我国城市化进程发展迅猛，城市发展迅速，城市数量增加显著，城市发展质量不断提高。1978～2006年，我国城镇化水平由17.9%提高到43.9%，年均增长速度是改革开放前30年城镇化年均增长速度的3倍多；城镇人口从1.7亿增加到5.77亿^①。

转型期产权制度的变革，使得“快”与“变”成为中国城市发展的主调^②。在这种主调的控制下，旧城因其良好的区位优势及其巨大的内在经济价值，吸引了包括地方政府在内的众多商家、团体、个人对此的博弈。因此，转型时期的旧城就成为了演绎一系列涉及保护与更新、侵权与维权、开发与建设事件的场所，也成为整个城市发展过程中政治、经济与文化变迁的集中缩影。

0.2 选题依据与研究综述

0.2.1 旧城更新的现实困境：政府干预下的困境与制度的无奈

(1) 旧城更新中的矛盾

随着城市化进程的迅速推进，以及整个国家社会、经济、文化等诸多领域的快速发展，旧城更新在速度与规模上空前高涨，一大批旧城区被快速拆迁改造，城市面貌与居民生活质量由此而得到了较大的改善。

但与此同时，旧城内一大批历史文化遗产也在这场更新浪潮中遭受彻底的毁灭。另外，旧城更新所引发的矛盾，如更新中的野蛮拆迁、流氓拆迁、黑势力拆迁所引发的一系列恶性事件；更新土地交易中的投机与寻租事件；更新中不公平的补偿所引发的、以南京邓府巷翁彪自焚为代表的一系列事件，以及因更新拆迁致贫或失业等问题也随之一齐迸发，相互交织，并在一定程度上呈现出升级、激化，甚至在某些领域，呈现危及社会稳定的发展趋势。

(2) 政府干预下的困境

上述问题实质是由旧城更新利益重新分配的失衡所引发的个人利益与社会利益的冲突、城市局部利益与整体利益的冲突、不同群体利益之间的冲突。对此，各级政府都进行了一系列的干预。但是，旧城更新伴随着政府的干预，与政府主导下的一系列制度的改革与政策调

控而日趋复杂,由此,与此相对应的一系列问题继续演绎、激化,并且引发了新的问题,如旧城房价飙升、旧城居民安居困难重重;旧城更新所引发的贫富极化问题;更新过程中政府部门工作效率低下等。

据此,政府干预下的困境主要体现在:①政府干预与市场机制的结合乏力,难以纠正市场失灵,由此导致了一系列旧城更新背后的社会、文化和经济矛盾;②作为政府干预的重要手段——“制度”,其应有的“组合拳”式^①的效能,未能在解决旧城更新问题中奏效,制度在具体的实施中频频被人为地篡改而走样。

因此,本书所要研究的核心问题是:解析产权制度视角下旧城更新的困境是如何产生的?针对困境,寻找切实可行的解决之道。

0.2.2 研究综述

(1) 国外对旧城更新的研究

现代旧城更新理论始于西欧,而西欧对于旧城更新的研究则以奥斯曼的巴黎改建和霍华德的“田园城市”最为经典。在《明日:一条迈向真正改革的和平道路》中,霍华德以其“田园城市”理论建立了一种城市构架,试图从“城市—乡村”这一层面来解释城市问题,从而跳出了就城市论城市的观念,把旧城更新改造放在区域的基础上。这也为后来的雷蒙德·昂温、贝里·帕克的“卫星城理论”和伊利尔·沙里宁的“有机疏散理论”打下了思想基础。

但是真正作为具有广泛社会影响力、规划师和公众广泛参与其中的、将物质性改造与社会政策整体考虑、取得了巨大成就同时也造成了很多问题的一场社会改良运动意义上的旧城更新,应该说是从1945年二战结束之后才在西方全面拉开的,以1949年美国《住宅法案》(The Housing Act)的颁布为标志。英国和美国在旧城更新方面的实践和理论成果最为丰富,影响也最大。

在旧城更新理论上,西方国家现代旧城更新理论已趋于完善。较为经典的研究成果有:简·雅各布斯的《美国大城市的生与死》、斯科特·葛瑞尔的《旧城更新与美国城市》、约翰·H·莫伦科普夫的《拥挤的城市》、詹姆斯·Q·威尔逊的《旧城更新:记录和争吵》、乔恩·笛福德的《艰难的复兴之路:1940—1985年美国的城市福星》、罗杰斯爵士(Lord Rogers)领衔的研究报告《重返城市复兴(Towards an Urban Renaissance)》以及阿诺德·民赫希《第二批黑人聚居区的构成:1940—1960年芝加哥的种族与住房》、约翰·F·鲍曼《公有住房、种族和更新:1920—1974年费城的城市规划》、加里·罗斯·莫明诺《山巅之上的移民:1882—1982年圣路易斯的意大利裔美国人》等。

其中,1965年,历史学家斯科特·葛瑞尔的《旧城更新与美国城市》(Urban Renewal and

American Cities), 则针对联邦政府更新政策的矛盾性, 指出联邦的改造计划是试图将两个不同的问题放在一起解决, 即非标准住房在中心城市的存在和中心商业区在大都市经济中的地位下降。对于第一个问题, 旧城更新的做法是把贫民窟从内城清除掉, 但由此新的问题也产生了, 即贫民窟尽管减少了, 而穷人对住房的需求却在增加, 那些住宅被拆毁的人, 在其收入负担得起的范围内, 既没有条件选择市中心提供的新住宅, 也没有条件逃到郊区, 这样旧城更新就减少了本已有限的贫民住房选择。对于第二个问题, 由于旧城更新与重振中心商业区的这一目标是一致的, 因而易于解决。^⑩1979 年, 荷兰奈美根教会大学的 N. J. M. NELISSEN 的《西欧旧城更新》(Urban Renewal in Western Europe), 通过对西欧 8 个国家 8 个不同规模城市的更新研究, 提出旧城更新的本质和特性随城市规模的大小而有所变化, 更新过程中所面临问题的轻重缓急也各有不同, 以致所进行的更新方式各有其普遍性和独特性。^⑪1999 年, 由罗杰斯爵士领衔的研究团队推出了著名的报告《重返城市复兴》(Towards an Urban Renaissance), 提出要在可行的经济和法律框架内“提供实际的解决方法来吸引人们重返城镇和邻里”,^⑫以实现旧城中心区的复兴。2000 年, Roberts Peter 和 Sykes Hugh 的《城市再生手册》(Urban Regeneration: A handbook) 一书, 以英美为例介绍了城市再生的发展背景及其关注的若干焦点, 并借鉴欧美城市再生的经验教训, 探讨了城市再生的发展趋势与美好前景。^⑬2001 年, Robert Pickard 主编了《Management of Historic Centres》以及《Policy and Law in Heritage Conservation》两部著作, 针对旧城传统中心区更新与保护的管理、规划、法律与公共政策进行了细致的论述。书中分别甄选了欧洲十几个国家的著名历史性城镇, 分属于市场发达国家、发展中国家、传统社会主义转型国家等不同的类型。2003 年, Chris Couch、Charles Fraser 和 Susan Percy 在英国牛津发表《欧洲城市再生》(Urban Regeneration in Europe) 一书, 通过对英国、法国、荷兰、比利时、意大利、德国 6 个国家 8 个城市和地区的案例分析, 介绍了欧洲的文脉, 并通过对欧洲工业城市的变化发展研究, 分析了城市再生带来的对经济因素和自然因素的影响, 对其制度和财政情况以及新的政策事项也一并作了介绍。

论文方面较具代表性的是 Naomi Carmon 于 1999 年发表了一篇名为《三代旧城更新政策: 分析与政策含义》(Three generations Of urban renewal policies: analysis and policy implications) 的文章, 基于 20 年来对美国 and 欧洲旧城更新政策和项目的研究, 提出了旧城更新政策所经历的三个过程: 推倒重建、修复和城市再生, 并通过对这三代政策分别代表的案例分析, 提出一套优于早先城市再生的推荐政策——即对人与场所的尊重。其他相关的著作有: Bettina Reimann 的《公共财产到私人财产的变迁: 东柏林内城居住区内城市发展与更新的归还原则的结果》(The transition from people's property to private property: Consequence of the restitution principle for urban development and urban renewal in East Berlin's inner-city residential areas),

Keith Hayton 的《提高苏格兰地区城市复兴建设规划的有效性》(Improving the effectiveness of Scottish structure planning on urban regeneration), John Pendlebury 的《规划历史城市: 20 世纪 40 年代英国的重建规划》(Planning the historic city: Reconstruction plans in the United Kingdom in the 1940s) 以及 Gerbent Helleman 与 Frank Wassenberg 的《明日理想旧城更新: 高楼林立的阿姆斯特丹新城“庇基莫米尔”》(The renewal of what was tomorrow's idealistic city: Amsterdam's Bijlmermeer high-rise)。

综上所述, 西方的研究成果覆盖面相当广泛, 包括社会、经济、政治、法律、城市规划与设计、管理、产业研究、城市发展与复兴等各个领域, 大多从个例的角度介绍了西方不同时期不同国家不同地区的旧城更新, 关注重心偏于个性化案例的特色研究。但是, 其中蕴含的许多前沿观点和理念, 如把新制度经济学、公共管理学等为代表的新兴学科理论引入旧城更新的研究中, 这对于我国解决市场经济条件下的旧城更新中面临的一系列难题提供了新的视角, 具有重要的参考价值。

(2) 国内对旧城更新的研究

国内对旧城更新的理论研究起步较晚。1980 年代早期, 旧城更新研究的主题主要集中在历史文化名城的保护上, 至 1989 年《城市规划法》颁布后, 旧城更新才作为规划术语正式出现在官方文件中。从 1984 年在合肥召开全国首次旧城改建经验交流会开始, 1992 年清华大学与加拿大不列颠哥伦比亚大学联合举办了“国际城市改造高级研究会”, 1994 年在北京召开了“旧城更新与改造国际研讨会”, 并出版了会议专著《旧城更新与改造》, 1995 年中国城市规划学会在西安召开了“旧城更新”学术研讨会, 次年在无锡市成立了旧城更新专业学术委员会, 同年第一期《城市规划》杂志以“城市改造——一个值得关注和研究的课题”为主题展开讨论, 显示了学术界对此的关注。

目前, 国内对于旧城更新的研究, 成果较为丰富。比较具有代表性的理论有: 1983 年吴良镛先生借用“城市有机更新论”对北京旧城改建学术思想进行了反思, 之后提出了“有机更新”理论, 指出城市是千百万人生活和工作的有机载体 (Living Organism), 构成城市本身组织的城市细胞总是不断地新陈代谢, 应该通过持续的城市“有机更新”走向新的“有机秩序”; 所谓“有机更新”, 即采用适当规模、适当尺度, 依据改造的内容与要求, 妥善处理目前与将来的关系, 不断提高规划设计质量, 使每一片城区的发展都达到相对的完整性。吴明伟先生则提出了系统性旧城更新思想, 认为要从总体上对旧城区进行全面的研究, 制定一个系统的旧城改造规划, 建立明确的评价体系、目标体系和控制体系。^①

在著作方面, 1999 年, 阳建强和吴明伟教授撰写的《现代旧城更新》一书, 从旧城更新的历史发展角度, 分析和探究了西方现代旧城更新运动的思想渊源和政策演变, 并以英美为

例,阐述了现代旧城更新的基本特征和发展趋向。2000年,方可的《当代北京旧城更新:调查、研究、探索》,该书主要讨论北京旧城居住区的保护与发展问题,对现行的大规模改造方式进行了批判性反思,并从战略和战术两个层面提出了北京旧城有机更新的理论研究框架,拓展了有机更新理论的内涵。2006年,郭湘闽的《走向多元平衡——制度视角下我国旧城更新传统规划机制的变革》则选择制度分析的视角作为突破口,引入新制度经济学和公共管理学的前沿理论,对我国当前由政府主导的一元规划机制展开了剖析,认为应全面建构政府力、市场力和社会力多元平衡的新型规划机制。

在论文方面,李建波、张京祥在《中西方旧城更新演化比较研究》一文中,通过对中西方近现代(二战)以来旧城更新发展演化的回顾与梳理,对中西方旧城更新作了比较研究,针对我国城市发展面临的新形势,提出了新时期旧城更新应注意的几个问题。郭湘闽的《超越困境的探索——市场导向下的历史地段更新与规划管理变革》,该研究借助城市规划、公共管理和公共决策学的有关理论成果,从较为广阔的层面上分析了引发旧城更新问题的深层次原因,并探讨了与市场发展相适应的规划管理变革方向。同时从建立利益表达机制、权力下放、制度创新、行政架构重组、规划手段调整以及开发手段更新等方面,提出了建构历史地段更新的规划管理体系的设想。

其他研究成果有:清华大学建筑学院邵磊的博士论文《北京旧城保护与改造制度结构与变迁》(吕俊华指导,2003),万勇的《旧城的和谐更新》(中国建筑工业出版社,2006),董奇、戴晓玲的《英国“文化引导”型旧城更新政策的实践和反思》(城市规划,2007,第4期),东南大学建筑学院顾频捷的硕士论文《“空间句法”在旧城街道空间形态研究中的应用初探》(董卫指导,2004),东南大学建筑学倪慧的硕士论文《西欧旧城更新的发展及其借鉴与启示》(阳建强指导,2007),郝娟的《西欧城市规划理论与实践》(天津大学出版社,1997),朱启勋的《都市更新——理论与范例》(台隆书店,1982),吴晨的《城市复兴的理论探索》(世界建筑,2002),孙晖、孙志刚的《城市中心发展的历史映射》(国外城市规划,2005)等。

综上,国内的研究成果涉及面相对宽泛,但多数主要从城市规划设计的技术角度对旧城更新进行研究,其特点是偏重于具体的设计技术层面,如在完善规划设计、物质形态层面的保护和利用、旧城的空间形态等方面进行了较为细致的研究,而且大多结合了具体的案例,综观这些研究成果,对于丰富规划技术手段,完善规划设计理论等都具一定的作用。

目前在研究成果中,对市场条件下旧城保护受到冲击的内在根源,尤其是对制度层面、经济层面以及城市政府管理层面、组织层面的研究成果不多。对旧城更新中的制度变迁历程、制度设计内容、制度框架体系以及旧城更新所涉及制度与政府组织层面等领域缺乏系统而深入的梳理、发掘和论述,对政府行为与市场经济的互动关系研究较少,成果不多。

0.3 本书研究的基本理论——制度的相关理论

0.3.1 制度理念

对制度理念的解释，因时空背景的差异而有差别。凡勃伦指出：“制度实质上就是个人或社会对有关的某些关系或某些作用的一般思想习惯，而生活方式所由构成的是在某一时期或社会发展的某一阶段通行的制度的总和。因此，从心理学方面可以概括地把它说成是一种流行的精神状态或流行的生活论理。”^⑬康芒斯则认为制度是针对约束个人行动的集体行动而言，而在集体行动中，最重要的是法律制度。诺思认为制度是一种社会博弈规则，是人们所创造的用以限制人们相互交往的行为的框架。青木昌彦认为制度是关于博弈如何进行共有信念的一个自我维系系统。T·W·舒尔兹认为，制度是一种行为规则，这些规则涉及社会、政治及经济行为。

综上，学者们对制度的不同看法，可以归纳为两方面：①行为方面，制度是持久性的行为规范的合成，为的是满足集体之目的；②规则方面，制度是社会或组织的规则，是帮助人们在与其他人交往时建立稳定的预期，方便人们的合作。

上述两类看法因其对象与分析层次的需求不同而有所差异。例如在相对低的分析层次，以契约性安排为例，主要是规则的特征所支配；在相对高的层次，如文化价值，则行为的规范似乎较为相关。就分析层次而言，在某一特定时间，诠释制度的规则和规范，可能被视为既定，并与个体的行为无关。但经过一段时间，它们可能发展成为行为的经验。所以，由上述论证，可以观察到一种动态循环的关联，即制度是从行为到规则的规范，最后又回到规则的层面。制度包括了三方面因素，即社会认可的非正式约束（Informal Constraints）、国家规定的正式约束（Formal Constraints）及实施机制。其中，非正式约束是人们长期交往中无意识形成的；正式约束是指人们有意识地创造的一系列政策法则，包括政治规则、经济规则和契约，以及由这一系列规则构成的等级结构；而实施机制则是保证正式约束和非正式约束得以有效进行的基本前提。

0.3.2 新制度经济学关于人的行为的假定^⑭

制度是人类行为所要求的。人类自身行为的本质特征决定了制度产生和存在的必要。新制度经济学关于人类行为特征共有三个假定：

第一个假定：人既有利己主义的一面，又有利他主义的一面。人类行为动机是双重的，一方面，人们追求财富最大化，另一方面，人们又追求非财富最大化。人类历史上制度创新的过程，实际上就是人类这种双重动机均衡的结果。但制度在塑造人类这双重动机方面又起着至关重要的作用。理性的个人追求自身利益的强大动力，既是经济衰退的主要原因，也是

经济增长和繁荣的主要源泉。

第二个假定：人的理性是有限的。该假设涉及人与环境的关系，诺思认为，人的有限理性包括了两层含义：一是环境是复杂的，在非个人交换形式中，由于参加者很多，同一项交易很少重复进行，所以人们面临的是一个复杂的、不确定的世界，而且交易越多，不确定性就越大，信息也就越不完全；二是人对环境的计算能力和认识能力是有限的，人不可能无所不知。由此，制度通过设定一系列规则能减少环境的不确定性，提高人们认识环境的能力。

第三个假定：人的机会主义行为倾向（opportunism）。这是人们对自我利益的考虑和追求，即人具有随机应变、投机取巧、为自己谋取更大利益的行为倾向。所谓人的机会主义倾向是指在非均衡市场上，人们追求收益内在、成本外化的逃避经济责任的行为。威廉姆森认为“机会主义是指信息的不完整的或受到歪曲的透露，尤其是旨在造成信息方面的误导、歪曲、掩盖、搅乱或混淆的蓄意行为。它是造成信息不对称的实际条件或人为条件的原因，这种情况使得经济组织的问题大为复杂化了”。^①人的机会主义倾向具有二重性：一方面，机会主义动机或行为往往与冒险、寻找机遇，创新等现象具有一定联系，机会主义的对立面就是保持现状；另一方面，机会主义又会对他人造成危害，如将自己的成本或费用转嫁给他人，从而造成对他人的侵害。机会主义动机的存在增加了社会分工合作的难度，这意味着人类的合作契约如果仅仅建立在双方承诺的基础上，未来将面临着毁约的极大风险，正因为如此，才有必要通过建立制度来确立一系列约束条件，限制人的机会主义行为。

0.3.3 制度的内涵^②

在新制度经济学分析框架里，制度作为研究的对象，有着丰富的内涵。

1) 制度与人的动机、行为有着内在的联系。从深层次看，历史上的任何制度，都是人的利益及其选择的结果。新制度经济学家反复强调，新制度经济学应该从现实的组织体制出发，同时也要从现实中的人出发。因为实际的人是在由现实制度所赋予的制约条件中活动的。人们的任何社会经济活动都离不开制度，什么事能做，什么事不能做，实际上就是一个制度（即规则）问题。人理性地追求效用最大化是在一定的制约条件下进行的。这些制约条件就是人们“发明”或“创造”的一系列规则、规范等。

2) 制度是一种“公共品”。萨缪尔森把“公共品”定义为，一个个人消费这些物品或服务不会有损其他任何人的消费。制度作为一种行为规则，并不是针对某一个人的。就其最终状态而言，制度是一种公共规则。制度作为一种“公共品”又与其他“公共品”（如广播或电视信号等）有一定的区别。这主要表现在：第一，一般公共品都是有形的，一般表现为具体的实物，如城市公共设施的建设等；而作为“公共品”的制度则是无形的，它是人的观念

的体现以及在既定利益格局下的公共选择，或者表现为法律制度，或者表现为规则及其规范，或者表现为一种习俗。第二，一般公共品不具有排他性，即在一定范围内人人都可享用公共品；但作为“公共品”的制度，有的可能具有排他性，如对大多数人有益的制度可能对少数人并不利。因为一些制度（或规则）是根据少数服从多数的原则形成的。尽管如此，明确制度具有公共品的性质，这一点对于理解新制度经济学的一些原理具有重要意义。

3) 制度和组织是不相同的。制度是社会游戏的规则，是人们创造的、用以约束人们相互交往行为的框架。如果说制度是社会游戏的规则，组织就是社会玩游戏的角色。组织是由一定目标所组成，用以解决一定问题的人群。

在理解“制度”内涵的过程中，必须把“制度”与“制度安排”的关系搞清楚，制度安排是管束特定行为模型和关系的一套行为规则。在新制度经济学看来，制度安排是支配经济单位之间可能合作与竞争的方式的一种安排。制度安排是制度的具体化。制度安排可能是正规的，也可能是非正规的，它可能是暂时性的，也可能是长期的。

制度安排至少有两大目标：一是提供一种结构使其成员的合作获得一些在结构外不可能获得的追加收入；二是提供一种能影响法律或产权变迁的机制，以改变个人或团体可以合法竞争的方式。

制度安排与人和人之间的“契约关系”有着内在的联系。所以，也有人把制度定义为人与人之间关系的某种“契约形式”或“契约关系”。

0.3.4 制度的功能

新制度经济学认为，制度具有十大功能：降低交易费用、帮助人们形成合理的预期、外部性内在化、提供便利、提供信息、共担风险、激励、抑制人的机会主义行为、减少不确定性和安全。^⑩制度最核心的功能是给市场经济中的经纪人提供激励与约束，而这一功能是通过一些具体的途径实现的。具体包括：①通过抑制人的机会主义行为或者提供有效信息可以起到降低不确定性的作用，并可以起到降低交易费用进而给经纪人提供激励与约束的作用；②通过降低不确定性进而降低交易费用，起到激励与约束作用；③通过直接降低交易费用，达到给经纪人激励与约束的作用；④通过外部性内化起到激励与约束作用。^⑪

对于市场而言，新制度经济学认为市场是一种有关人的选择和人的行为的制度安排，其规则的设置最大限度地顺应了人的天然逐利动机，刺激了人的努力供给和创新精神，能够比较成功地解决稀缺资源利用的有效性和对自利个人的激励问题。因此，市场经济是一种最有效率的经济制度，必须加以保护。对于弥补市场的缺陷不是通过政府干预，而是通过制度来提供一种机制，减少市场运行的交易费用，促进有效率的市场的形成和良好运行，而不是制约市场机制的发挥。正是制度通过提供一系列规则界定人们的选择空间，约束人们之间的