

广西教育科学“十二五”规划课题研究成果

中国高等教育 收费制度变迁研究

A Study on the Systems Vicissitude of
Tuition and Fee in Higher Education in China

蓝秀华 著



中国海洋大学出版社
CHINA OCEAN UNIVERSITY PRESS

广西教育科学“十二五”规划课题研究成果

中国高等教育收费制度变迁研究

蓝秀华 著

中国海洋大学出版社

· 青岛 ·

图书在版编目(CIP)数据

中国高等教育收费制度变迁研究 / 蓝秀华著. —青
岛:中国海洋大学出版社,2012.9

ISBN 978-7-5670-0096-4

I. ①中… II. ①蓝… III. ①高等教育—收费制度—
研究—中国 IV. ①G649.22

中国版本图书馆CIP数据核字(2012)第214976号

出版发行 中国海洋大学出版社

社 址 青岛市香港东路23号

邮政编码 266071

出版人 杨立敏

网 址 <http://www.ouc-press.com>

电子信箱 hpjiao@hotmail.com

订购电话 0532-82032573(传真)

责任编辑 矫恒鹏

电 话 0532-85902349

印 制 日照日报印务中心

版 次 2012年9月第1版

印 次 2012年9月第1次印刷

成品尺寸 170 mm×230 mm

印 张 11.75

字 数 217千字

定 价 28.00元

前 言

中国现代意义上的高等教育产生于 19 世纪 90 年代,至今已走过了 100 多年的历程。在这一个多世纪的风雨历程中,中国高等教育收费制度也跟随其艰难曲折的发展而逐步被世人接受,深入人心,并在社会上达成了共识。随着中国高等教育收费制度的形成、调整、更替和创新,高等教育的膏火制、奖赏制、公费免费制度、贷金制度和人民助学金制度、奖学金制度、贷款制度等就学援助制度也此消彼长,共同推动中国高等教育向前发展。

中国高等教育收费制度的变迁大致经历了六个阶段,它们分别是:晚清高等教育形成期的免费教育制度;民国时期高等教育的有偿上学制度;20 世纪 50 年代至 80 年代初免费加福利的高等教育制度;20 世纪 80 年代中期至 90 年代末的高等教育“双轨”收费制度以及 90 年代末以后的高等教育全面收费制度。本书在分析中国高等教育收费制度形成、调整、更替和创新的变迁过程中,着重讨论 20 世纪 80 年代至 90 年代中国高等教育收费制度的改革与创新,高等教育收费制度变迁过程中呈现的特点及存在的问题,高等教育收费制度的改革对高等教育规模扩张、公共教育财政供给、高等学校教育服务和学生求学的影响,以及伴随高等教育收费制度变迁而出现的就学援助制度。

本书的第一章是绪论,除了论述高等教育收费、学费、高等教育成本、高等教育成本分担与补偿、制度和制度变迁等概念外,还简要介绍和论述了高等教育成本分担理论和制度变迁方式、制度变迁理论,尤其是概述了道格拉斯·诺斯(Douglass C. North)的制度变迁理论。然后以 1949 年为分界线,第二章论述了晚清高等教育形成时期的免费教育制度和晚清最后几年高等教育收费制度的形成;民国时期高等教育的收费制度、部分高等学校的收费实况,由于高等教育收费而引发的学生风潮,以及高等教育的公费、免费制度、贷金制度和奖学金制度;根据地、解放区高校的人民助学金制度。

第三章论述了新中国成立后的高等教育收费制度以及就学援助制度,特别是 20 世纪 80 年代至 90 年代高等教育收费制度所进行的改革。新中国成立后高等教育的收费制度分为三个阶段,第一阶段是 20 世纪 50 年代至 80 年代初期,由于社会政治制度发生了巨大的改变,高等教育收费制度也经历了急风暴雨式的制度变迁,由原来的有偿上学制度变为免费加福利的教育制度;第二阶段是 20 世纪 80 年代中期到 90 年代末高等教育试行的“双轨”收费制度;第三阶段是 20 世纪 90 年代末以后的高等教育全面收费制度。随着 20 世纪 80 年代中期开始对高等教育收费制度进行改革,高等教育人民助学金制度也进行了相应的改革,到 20 世纪 90 年代末全部学生都要缴费上学,政府出台了奖学金制度和贷款制度,并恢复了助学金制度,对高等学校中家境贫寒、品学兼优的学生进行资助或奖励。

第四章主要论述了中国高等教育收费制度变迁过程中呈现的特征。第五章对 20 世纪 80 年代至 90 年代高等教育收费制度调整、更替和创新过程中存在的问题进行了分析。第六章主要分析 20 世纪 80 年代至 90 年代高等教育收费制度的改革变迁对高等教育规模扩张、高等教育财政供给、高等学校的教育服务以及学生求学的影响。通过以上的分析和论述,第七章主要是对中国高等教育收费制度创新提出了设想或者展望。一是国家和政府要提高公共教育财政投入标准,加大对高等教育的投入力度。二是要进一步理顺政府与大学的关系,在市场经济不断完善、高等教育由大众化向普及化推进的过程中,政府要明确自己在高等教育中的职能和角色,扮演好有限政府的角色;大学自身也要建立自我发展、自我约束的微观运行机制。三是要完善高等教育人均培养成本的核算,建立高等教育收费分类体系。四是鼓励社会捐赠资助高等教育事业,为高等教育的健康发展作出贡献。

目 录

第一章 绪论	(1)
一、相关概念的解释	(1)
(一)高等教育收费(学费)	(1)
(二)高等教育成本	(2)
(三)高等教育成本分担与补偿	(4)
(四)制度	(4)
(五)制度变迁	(8)
二、高等教育成本分担理论	(9)
(一)高等教育成本分担理论的提出	(9)
(二)高等教育成本分担理论的基础	(9)
(三)高等教育成本分担理论介绍	(11)
三、制度变迁理论	(12)
(一)制度变迁方式	(12)
(二)诺斯的制度变迁理论概述	(19)
第二章 1949 年以前的中国高等教育收费制度	(23)
一、晚清时期的高等教育收费制度	(23)
(一)中国现代高等教育的产生	(23)
(二)晚清高等教育形成期的免费教育制度	(30)
(三)晚清最后几年的高等教育收费制度	(32)
(四)晚清时期高等教育的膏火、奖赏制度	(36)
二、民国时期的高等教育收费制度	(37)
(一)北洋政府时期的高等教育收费制度	(37)

(二) 国民政府时期的高等教育收费制度	(43)
(三) 民国时期高等教育的就学援助制度	(47)
(四) 民国时期高等教育收费的影响	(54)
三、根据地、解放区高等教育学费制度	(58)
(一) 根据地、解放区高等教育的发展	(58)
(二) 根据地、解放区高校人民助学金制度	(59)
 第三章 1949 年以后的中国高等教育收费制度	(62)
一、20 世纪 50 年代至 80 年代初的高等教育学费制度	(62)
(一) 新的高等教育制度的制定	(62)
(二) 新中国成立初期高等教育的免费制度	(64)
(三) 高等教育人民助学金制度	(66)
二、20 世纪 80 年代初至 90 年代中后期的高等教育“双轨”收费制度	(69)
(一) 高等教育收费制度序幕再度拉开	(69)
(二) 高等教育招收委培生和自费生制度的确立	(71)
(三) 高等教育试行“双轨”收费制度	(72)
(四) 高等教育招生并轨与收费制度改革	(75)
三、20 世纪 90 年代末以后的全面收费制度	(77)
(一) 高等教育全面收费制度的确立	(77)
(二) 高等教育收费快速增长时期	(77)
(三) 政府对高等教育收费的调控	(78)
四、20 世纪 80 年代以后的高等教育人民助学金和奖学金制度	(79)
(一) 高等教育人民助学金制度的改革	(79)
(二) 高等教育奖学金制度的出台	(81)
(三) 高等教育助学金制度的恢复	(83)
 第四章 中国高等教育收费制度变迁的特征	(86)
一、高等教育收费制度变迁是一个动态发展的过程,也是一个创新的过程	(86)

(一)高等教育收费制度变迁呈现的共性	(86)
(二)高等教育收费制度变迁呈现的差别	(90)
二、高等教育收费制度的创新是利益相关方共同作用的结果	(92)
三、高等教育收费制度变迁的路径是迂回曲折的	(94)
第五章 20 世纪 80 年代以后的高等教育收费制度变迁存在的问题	(97)
一、政府出台的收费政策循环反复	(97)
二、政府承担高等教育成本比例过小	(100)
三、个人承担高等教育成本补偿比例过高	(102)
四、个人承担高等教育成本补偿比例平均化	(104)
第六章 20 世纪 80 年代至 90 年代高等教育收费制度变迁对高等教育的影响	(106)
一、高等教育收费促进高等教育规模扩大,推进高等教育大众化进程	(106)
(一)普通高等学校数量的变化	(107)
(二)普通高等学校招生规模、在校生规模、毕业生规模和高等教育毛入学率的变化	(108)
(三)普通高等学校教职工和专任教师数量的变化	(112)
二、高等教育收费缓解教育财政供给矛盾,学杂费成为高等教育经费的主要来源	(114)
三、高等教育收费对高等教育服务的影响	(117)
(一)收费制度下的高等教育服务	(117)
(二)收费制度下学生享有的权益	(118)
(三)高等教育消费者——学生对教育服务的满意程度	(125)
四、高等教育收费对学生求学的影响	(131)
(一)国外的研究情况	(131)
(二)国内的研究情况	(133)

第七章 高等教育收费制度创新的设想与展望	(135)
一、提高教育财政投入标准,切实加大对高等教育的投入力度	(135)
(一)提高公共教育经费投入标准	(135)
(二)加大高等教育经费投入力度	(137)
(三)适度向西部地区的高等教育倾斜	(138)
二、进一步理顺大学与政府的关系,建立高校自我发展、自我约束的 微观运行机制	(140)
(一)大学与政府的关系	(140)
(二)高校建立自我发展与自我约束的微观运行机制	(148)
三、不断完善高等教育生均培养成本核算,建立高等教育收费分类 体系	(152)
(一)高等教育生均培养成本的核算	(152)
(二)建立和完善高等教育收费分类体系	(153)
四、鼓励社会团体、企事业单位和个人捐赠高等教育事业	(156)
(一)国外社会对高等教育事业的捐赠情况	(156)
(二)我国社会对高等教育事业的捐赠情况	(159)
(三)完善制度建设,推进我国社会捐赠文化的提升	(162)
附录一 晚清和民国时期高等教育财政与收费政策规定(1902~1948年)	(167)
附录二 民国时期高等教育免费公费政策规定(1912~1948年)	(170)
附录三 新中国成立后高等教育收费政策规定(1987~1998年)	(172)
附录四 新中国成立后高等教育人民助学金政策规定(1949~2007年)	(175)
附录五 新中国成立后高等教育奖学金政策规定(1983~2002年)	(179)
附录六 新中国成立后高等教育贷款政策规定(1999~2002年)	(181)
参考文献	(184)
后记	(195)

第一章 绪 论

20 世纪世界格局发生了深刻的变化,人类社会经历了两次惨绝人寰的世界大战,从东西两大阵营形成,美苏两个超级大国冷战对抗,到 20 世纪 80 年代末 90 年代初,冷战结束东欧发生剧变,世界由两极变成多极,多元化格局形成,人类社会逐步走向和平与发展。世界高等教育在这期间也发生巨大的变化,人力资本理论以及高等教育成本分担理论的相继提出,促进了全球高等教育向大众化、普及化以及公平化方向发展。由于国情不同,我国高等教育所走的历程与西方国家高等教育所走的历程迥然不同。严格意义上的中国现代高等教育产生于 19 世纪末 20 世纪初,至今才走过了一个多世纪。在中国现代高等教育产生、发展、形成规模到进入 21 世纪初创建世界一流大学目标的提出,高等教育走的是一条异常艰辛曲折的发展道路。中国高等教育收费制度也是跟着高等教育的发展而跌宕起伏的。回顾百年来中国高等教育收费制度的发展历程,特别是 20 世纪 80 年代以后高等教育收费制度的调整、更替和创新,总结其特点并寻找其存在的问题,对思考和把握我国高等教育的发展具有非常重要的意义。

一、相关概念的解释

(一)高等教育收费(学费)

高等教育收费,顾名思义,就是高等教育培养机构向愿意接受高等教育的受教育者收取的各种费用,包括高等教育的部分培养费、学生在校期间的食宿费、书籍费、讲义费、实验器材费等。

学费,从字面上理解,就是学生接受教育所需要缴纳的学习费用。高等教育学费,是指高等教育接受者在高等教育培养机构学习过程中所支付的各种费用。在《英汉教育大词典》中,学费(tuition)是指学生为学习而付出的费用^①。在《教育经济学国际教育百科全书》中,学费是指学生为接受教育向学校、学院、大学或其他教育机构支付的涵盖全部或部分学校教育成本的费用^②。我国学者王康平认为,学费是指学生及其家庭按规定必须向高等学校缴纳的基本学习费用。学费主要用于补偿高等学校支付的高等教育成本中,按照合理的分摊比例,应由学生及其家庭承担的那部分费用。王康平还将学费和高等学校收费进行了区分,高等学校收费是高等学校向学生及其家庭收取的与就学相关的费用,包括学费、杂费、代办费等,而学费只是学校向学生收取费用的一部分。由于世界各国的高等教育制度和人文环境及认识习惯的不同,各国对学费的理解和定义也不一样。在美国,学费是指大学生在学校修完所学科课程后,所应当交给大学的费用的总和,包括学费、杂费和食宿费。在其他国家,学费是指高等教育机构向学生收取的、教育总额中部分或全部培养成本,也就是学费是为了补偿高等教育的教育成本。

综上所述,我们认为,高等教育学费是高等教育培养机构向学生收取的,旨在补偿和分担的部分教育成本,由接受高等教育的受教育者或其家庭向学校支付。

(二)高等教育成本

“教育成本”一词最早由英国经济学家约翰·维泽(John Vaizy)于1958年在《教育成本》一书中提出,他认为教育成本应该包括直接成本和间接成本。1964年,美国经济学家、诺贝尔经济学奖得主西奥多·W·舒尔茨(Theodore W. Schulte)在《教育的经济价值》一书中辟专章论述教育成本,提出“教育全部要素成本”的概念,并把教育的全部要素成本划分为两部分。第一部分成本包括教师、图书馆工作人员、学校管理人员的服务成本,维持学校运行耗费的要素

^① 卫道治、吕达主编:《英汉教育大词典》[M],第336页,北京:人民教育出版社,2005。

^② 〔美〕Martin Carnoy 编著,闵维方等译:《教育经济学国际百科全书》(第二版)[M],第548页,北京:高等教育出版社,2000。

成本,以及房屋、土地等的折旧、报废及利息成本,但不能包括与教育服务无关的附属活动的成本,如学生食堂、住宿、运动队活动等项成本,也不能包括向学生提供的奖学金、补助等“转移支付”性质的支出。第二部分成本可用学生在校学习而放弃的收入来衡量。1979年,科恩(Cohn)提出教育成本可分为直接成本和间接成本两大类。直接成本主要是学校提供教育服务的成本,但也有一部分是学生因上学而发生的支出;额外(比不上学)的食宿费、服装费、往返于家庭与学校之间的交通费,以及书费、运动器械等学校用品费用。间接成本主要有:学生上学放弃的收入,学校享受纳税款减免,用于教育的建筑物、土地等资产损失的收入(利息或租金)。莱文(Levin)从经济分析的角度,于1983年提出教育投入成本最合适的定义是机会成本,它可以通过在其他最佳使用状态下的价值来衡量。因此,教育的实际成本不仅包括公共教育经费,也包括私人成本^①。所谓机会成本,是指高等学校的公共资源用于教育而不用于其他经济活动而损失的收益以及接受高等教育的受教育者由于将时间用于学习而放弃就业所损失的就业收入。我国学者王善迈认为:“教育成本是以货币形态表现的,培养学生由社会和受教育个人或家庭直接或间接支付的全部费用。”袁连生认为:“教育成本的本质是为使受教育者接受教育服务而耗费的资源价值,它既包括以货币支出的教育资源价值,也包括因资源用于教育所造成的价值损失。”靳希斌认为:“教育成本指培养每名学生所支付的全部费用,即是指各类学校的在校学生在学习期间所消耗的直接、间接劳动和物化劳动的总和。”^②

以上国内外学者从不同视角对教育成本进行了界定,虽然表述方式不一样,但对其本质内涵的认识是基本一致的。也就是,教育成本是为使受教育者接受教育而耗费的资源价值,或者说耗费的物化劳动和活劳动的总和,既包括以货币形式支出的教育资源价值,也包括这些资源用于教育而不用于其他经济活动所造成的价值损失。

高等教育成本,就是为使受教育者接受高等教育而耗费的资源价值,这些资源价值包括以货币形式出现的,以及它不被用于教育而用于其他经济活动而

① 转引自袁连生:《教育成本计量探讨》[J],第17-18页,载《北京师范大学学报(人文社会科学版)》,2000年第1期。

② 转引自柴效武著:《高校学费制度研究》[M],第69页,北京:经济管理出版社,2003。

获得的效益。

(三)高等教育成本分担与补偿

“高等教育成本分担”这一概念是由美国高等教育财政专家 D·布鲁斯·约翰斯通(D. Bruce Johnstone)提出的。它源于这样一种假设:高等教育的成本可以看成来自政府与纳税人、家长、学生和个人或机构捐助者这四个部分。因为国家举办高等教育,不仅使国家和社会受益,受教育者个人和家庭受益,也使社会个体和团体受益。因此,高等教育成本应该由这四部分受益主体承担。

高等教育成本分担,是指“高等教育成本完全或几乎完全由政府或纳税人负担转向至少部分依靠家长和学生负担,他们交学费补偿部分教学成本,或支付使用费补偿由政府或大学提供的住宿费和膳食费”^①。

国家或政府通过向纳税人征税的方式补偿高等教育成本。市场经济国家的经济学家认为,公共资金来源于纳税人而不是所谓的政府。政府可能通过税收使商品价格最终由消费者承担或通过涨价的方式将税赋转嫁给消费者,也可能通过财政赤字、通货膨胀的形式导致公民的工资和资产的实际价值损耗而将购买力转移给政府。学生家长以支付子女接受高等教育的学费,或承担他们的部分生活费,或有时让他们住在家里等形式分担高等教育成本。家长从自己的现期收入或储蓄存款,甚至部分来自于借款(实际上来自于未来的收入)负担这些成本。学生则通过勤工助学或暑期打工的形式,或通过借款来负担部分高等教育成本。个人和机构捐助者,可能是通过捐赠的方式将部分或全部财产捐赠给大学,然后由大学根据学生的经济状况,给家庭收入低的学生发放奖学金。这些捐赠可以降低或抵消部分教育成本,否则,这些教育成本就要由其他人来分担。

(四)制度

“制度”一词,从字面意义上看,“制”有约束、管束的意思,“度”有衡量、标准、尺度的意思。“制度”这个词的内涵相当丰富,不同学科、不同学者在不同时

^① [美]D·布鲁斯·约翰斯通著,李红桃、沈红译:《高等教育成本分担的财政与政治》[J],第26页,载《比较教育研究》,2002年第1期。

期对其理解和解释都不一样。在政治学领域,制度政治学家彼得·A·霍尔(Peter A. Hall)认为:“制度是正式的规则、服从程度、不同政治体和经济中人的关系的标准程序、观念等。”^①斯科特(W. R. Scott)则认为,制度包含了可认知的、规范性的或规制性的结构或活动,它们能为社会行为提供稳定及意义^②。埃利诺·奥斯特罗姆(Elinor Ostrom)对制度的界定是:“制度是个人在决定谁或什么包含在决策环境中,信息是如何处理的,采取什么行动,以及按什么顺序采取行动,个人行动如何转换为集体决策等过程中所使用的规则,这些规则存在于个人所属团体共享的语言描述中,而不是外在环境的可见部分。”^③而布坎南(James M. Buchanan)和塔洛克(Gordon Tullock)认为宪法和宪法规则是制度。和他们比较,詹姆斯·G·马奇(James G. March)的制度概念更加全面和详细。在马奇那里,除了正式的组织如国会、官僚机构外,符号、仪式、典礼、日常惯例等都是制度,制度与文化紧密联系在一起^④。

在制度经济学中,旧制度经济学者托斯丹·邦德·凡勃伦(Thorstein B. Veblen)认为:“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;而生活方式所构成的是在某一时期或社会发展的某一阶段通告的制度的综合,因此从心理学方面来说,可以把它说成是一种流行的精神态度或一种流行的生活理论。”^⑤他指出,制度的根源在于人们的思想和行为习惯,而思想与行为习惯又是源于人的本能,所以制度归根结底是受本能支配的。由于个人和社会行动都受到人的本能的支配和指导,而理性只是人们达到目的的一种手段,因此本能确立了人类行为的最终目的。新制度经济学者约翰·康芒斯(John R. Commons)在1934年指出:“这种运行中的机构有业务规则使得它们运转不停;这种组织,从家庭、公司、工会、同业协会,直到国家本身,我们称之为

① 祝灵君:《政治学的新制度主义:背景、观点及评论》[J],第87页,载《浙江学刊》,2003年第4期。

② W. R. Scott. The Adolescence of Institutional Theory. [J]. Administrative Science Quarterly, 1987(32):493-511.

③ 转引自刘为民:《制度变迁的比较分析》[J],第81页,载《烟台大学学报(哲学社会科学版)》,2005年第1期。

④ 祝灵君:《政治学的新制度主义:背景、观点及评论》[J],第87页,载《浙江学刊》,2003年第4期。

⑤ 转引自林荣日著:《制度变迁中的权力博弈——以转型期中国高等教育制度为研究重点》[M],第31页,上海:复旦大学出版社,2007。

‘制度’。”制度就是“集体行动拟制、解放和扩张个体行动。”^①“制度尤其是法律制度是人类社会的推动力量,法律制度不仅推动着经济制度的演变而且推动着经济发展。”^②人力资本理论创始人西奥多·W·舒尔茨将制度定义为一种行为规则,这些规则涉及社会、政治及经济行为^③。理查德·尼尔森(Richard R. Nelson)将制度看成是对某些社会组织的约束行为或规则,并将制度明确等同于特定的社会组织,如法庭、政府机构、司法部门、大学、行业协会、技术协会等^④。另一位诺贝尔经济学奖得主道格拉斯·诺斯 1981 年在其著作《经济史中的结构与变迁》一书中,将制度解释为:“制度提供了人类相互影响的框架,它们建立构成了一个社会,或更确切地说一种经济秩序的合作与竞争关系。”^⑤1990 年,诺斯在其另一本专著《制度、制度变迁与绩效》的第一章中,就开宗明义地道出了他对制度(institution)概念的理解。他认为:“制度是一个社会的博弈规则,或者更规范一点说,它们是一些人为设计的、型塑人们互动关系的约束。”“制度是人设计的制约人们相互行为的约束条件。”“用经济学术语而言,制度定义和限制了个人的决策集合。”^⑥他进一步指出,制度由三个基本部分构成:“正式规则、非正式规则的约束(行为规范、惯例和自我限定的行事准则)以及它们的实施特征(enforcement characteristics)。”^⑦

在《英汉教育大词典》中,“制度是指要求有关人员共同遵守的办事规章或行动规则;或者在一定历史条件下形成的政治、经济、文化等方面的体系”^⑧。我国学者胡建渊在《诺思与马克思关于制度变迁理论的比较》一文中,将制度定义

① 胡海峰、李雯:《对制度变迁理论两种分析思路的互补性思考》[J],第 65 页,载《人文杂志》,2003 年第 4 期。

② L. G. Harter, John R. Commons, His Assault on Laissez faire. Corvallis: Oregon State University Press, 1962.

③ R·科斯和阿尔钦等著:《财产权利与制度变迁》[C],第 253 页,上海:上海三联书店,上海人民出版社,1994。

④ Nelson. The Co-evolution of Technology, Industry Structure and Supporting Institutions[J], Industrial and Corporate Change, 1994(3):57.

⑤ [美]道格拉斯·诺斯著,陈郁等译:《经济史中的结构与变迁》[M],第 225 页,上海:上海三联书店,2003。

⑥ North D. Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge: Cambridge University Press, 1990:3-4, 6.

⑦ [美]道格拉斯·诺斯著:《制度、制度变迁与经济绩效》[M],第 3 页,上海:上海三联书店,1994。

⑧ 卫道治、吕达主编:《英汉教育大词典》,第 1865 页,北京:人民教育出版社,2005。

为：“制度通常是指由当时社会上通行或被社会所采纳的习惯、道德、戒律、法律、规章等构成的一组约束个人社会行为因而调节人与人之间社会关系的规则，是调节人与人之间利益关系的一种社会机制。经济制度是社会制度的一个分支，是为规范和调节人们在社会经济活动中的各种利益而制定的一系列行为规则。”^①高辉在《制度变迁的演化过程与路径依赖分析》一文中，认为经济学意义上“制度”一词最早源于我国古代《周易本义》中的“说以行俭，当位以节，中正以通。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。”^②杨绍政认为：“制度是在多人社会中用来协调人与人之间的合作与竞争关系，以降低交易成本，实现合作剩余的一系列规则或管束人们的一种行为规范。”^③此外，刘为民博士从政治学的角度来界定制度，认为：“制度是一系列内生的或外加的博弈规则及其实施机制。”^④

从上述中外学者对制度的界定来看，人们普遍把制度看做一系列规范社会人与人、人与组织之间的正式和非正式的规则或准则。正式规则或准则是由政府、国家和社会某些团体来制定，用于约束个体或组织行为的有关法律、法规等；这些规则或准则被认为是强制性的，要求每个个体和组织都要遵守。而非正式的规则或准则，是指在人类社会的发展过程中各国已经形成的能够约束社会个体或组织行为的传统文化、伦理道德、风俗习惯以及意识形态等；这些规则或准则被认为是非强制性的，但它们对社会个体和组织的行为也有相当约束力，使个体和组织不敢妄为。

事实上，在人类社会漫长的发展历程中，制度随着社会的产生而产生，并且随着社会的发展而不断变迁和创新。它的作用在于引导社会个体和组织的行为习惯，约束不良的行为和习惯，激励人们向正确的方向前进。制度是一定社会历史文化环境和一定历史时期中人类行为的价值表现，它通过影响人们的行为习惯来影响社会发展变迁的历程。

① 胡建渊：《诺思与马克思关于制度变迁理论的比较》[J]，第50页，载《南京理工大学学报（社会科学版）》，2005年第2期。

② 高辉：《制度变迁的演化过程与路径依赖分析》[J]，第30页，载《新疆社科论坛》，2005年第4期。

③ 杨绍政：《制度、制度效率和制度变迁》[J]，第42页，载《贵州大学学报（社会科学版）》，2011年第3期。

④ 刘为民：《制度变迁的比较分析》[J]，第82页，载《烟台大学学报（哲学社会科学版）》，2005年第1期。

(五)制度变迁

制度变迁指的是新制度(或制度结构)的产生、替代或变更、调整旧制度的动态过程,是制度安排或制度结构发生的变化。所谓制度安排,是指权力(或利益)主体出于自身利益的考量,为了某种目的而设计和施行的决定人们行为关系的一套规则;制度安排的变迁就是部分规则或整套规则的变化。制度结构是指正式的与非正式的制度安排的总和;制度结构的变迁就是指某个特定的制度安排,或整个制度结构的变化。诺斯认为,制度变迁是制度替代、转换、交易与创新的过程,是根据某种原则进行的。一般情况下,制度是相对均衡稳定的,因为如果改革所需要的成本远远大于所获得的收益,则没有人会将现有的资源用于改革,再建立一套新的制度。但是,现有制度的均衡稳定并不意味着社会中的每个人都对现存的社会制度表示满意,没有异议。当周围社会、政治、经济、文化环境发展变化或人们自身的理性程度提高,现存制度已不能满足而导致改革所需的成本与收益发生改变,并且这些改变到达一定程度时,就会导致制度变迁的预期收益大于预期的成本。只有在改革的预期收益大于预期成本的情况下,行为主体才会推动改革,直到最终实现制度的变迁^①。推动制度变迁的力量主要有两种,即“第一行动集团”和“第二行动集团”,两者都是决策的主体。

我国学者林毅夫根据制度变迁决策主体的不同,把制度变迁分成两大类,即自上而下的强制性制度变迁和自下而上的诱致性制度变迁。自上而下的强制性制度变迁,是指由政府充当“第一行动集团”,以行政命令和法律形式引入和实行的制度变迁过程。自下而上的诱致性制度变迁,是指个人或一群人受新制度获利的诱惑,自发倡导、组织和实施的,对现存制度进行变更、替代或者创新的过程^②。

制度变迁的过程一般可分为五个步骤^③:第一,形成推动制度变迁的“第一

① [美]道格拉斯·诺斯著,陈郁等译:《经济史中的结构与变迁》[M],第7页,上海:上海三联书店,2003。

② 林毅夫:《诱致性制度变迁与强制性制度变迁》[A],第260页,盛洪:《现代制度经济学》,下卷,北京:北京大学出版社,2003。

③ [美]道格拉斯·诺斯著,陈郁等译:《经济史中的结构与变迁》[M],第8页,上海:上海三联书店,2003。