

李月军 著



社会规制： 理论范式与 中国经验

中国社会科学出版社

SHEHUI GUIZHI LILUN FANSHI YU ZHONGGUO JINGYAN

李月军 著



社会规制： 理论范式与 中国经验

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

社会规制：理论范式与中国经验 / 李月军著. —北京：
中国社会科学出版社，2009. 3

ISBN 978 - 7 - 5004 - 7605 - 4

I. 社… II. 李… III. 国家行政机关—行政管理—
研究—中国 IV. D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 022777 号

策划编辑 冯春风

责任编辑 储诚喜

责任校对 曲 宁

封面设计 王 华

版式设计 王炳图

出版发行 **中国社会科学出版社**

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 邮 编 100720

电 话 010—84029450 (邮购)

网 址 <http://www.csspw.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京新魏印刷厂 装 订 广增装订厂

版 次 2009 年 3 月第 1 版 印 次 2009 年 3 月第 1 次印刷

开 本 880 × 1230 1/32

印 张 9.375 插 页 2

字 数 235 千字

定 价 28.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书，如有质量问题请与本社发行部联系调换
版权所有 侵权必究

序

月军的博士论文要出版了，作为他的博士生导师，自然由衷地高兴，欣然应邀写上几句，算是师生之间对话的延续。

作为政治学专业的博士研究生，写什么题目的论文，用什么样的方法写论文，一直是我所重视的问题。我认为，中国的政治学最应该秉承“国家学”的传统，研究国家良治理之道，因为中国依然处于现代国家建设阶段。为此，首先需要弄清楚我们的国家的基本国情。我的基本看法是，政治学研究应当遵循“语境——议程——方法”这样的逻辑。也就是说，语境决定着研究议程，而研究议程决定着研究方法，而不是相反，否则就是为学问而学问，学问变成了一个中看不中用的把势。谈到“语境”，也就意味着社会科学的研究特色问题，因为不同的国家有着不同的语境。中国的“语境”是什么？大体说来就是由改革开放所带来的社会－经济－文化结构的转型，而转型中的“重大问题”就是最好的研究议程。置身于转型之中而直面“重大问题”，对于中国学者来说是一种难得的机遇，因为转型研究出理论。但是，这种机遇又是以学者的心灵煎熬为代价的，因为没有几个学者希望自己的民族和自己的国家总是有那么多的“重大问题”，倒是希望没有“重大问题”——哪怕研究机会和质量受到影响。

对于一个社会转型中的大国而言，“重大问题”又是那么多，其中事关民生的问题就是最大的政治，民生直接关系到政治

的支持度和认同度。在当下，民生问题有哪些？安全生产问题、食品安全问题、医疗保障问题、环境保护问题，都是直接关系到千家万户的大问题，需要政治学专业以自己的视角去关注，去研究。在我看来，政治学专业关注上述问题，其观点肯定不同于其他专业，因为这些问题都与制度安排有着密切关系，而其他专业的研究者是不会关注政治性体制或制度的。

正是基于这种看法，我依次安排自己的博士研究生从制度主义的视角去研究这些重大的民生问题，作为他们的博士论文选题。月军博士的论文是成功的。月军以少有的认真态度做博士论文，自己花钱搞调研，走访多家煤矿企业，意图发现煤炭安全生产的困难所在，而不是简单地利用最便利的互联网收集资料。结果发现，经济高速增长中对能源的迫切需求，使得煤炭开采成为一本万利的行业。正是在暴利的驱使下，官商勾结，规则不灵，政令不通，安全事故遍地开花。在对现实深刻理解的基础上，月军博士提出了“以行动者为中心的制度主义”理论。不难理解，在作者心中，制度固然是重要的，但是在低制度化的场景中，行动者的角色及其理性选择是首要的。应该说，这是作者把规范理论本土化的有益尝试。大家都知道，社会科学的理论创新不容易，博士论文写作中能有理论创新的冲动，实在是值得鼓励的事。当然，理论上的创新必然会面对理论本身和不同现实问题的挑战。比如，当制度主义以行动者为中心的时候，制度主义的边界就变得更加模糊了。再比如，尽管我国的制度化程度有待提高，但是在有些领域，比如在证券市场，规则已经很明晰了，规则越来越多地变得自我实施了，制度确实很重要了。因此，以特定经验而形成的理论的适用性是有严格边界的。尽管如此，创新性理论本身所面对的挑战并不影响论文的质量，所有的匿名评审人都给该论文“优秀”，有评审人认为这是一部让人眼前一亮的博士论文。

月军的博士论文所以能“让人眼前一亮”，这与他一贯的如饥似渴地读书、勤于思考的结果。博士毕业以后，只要时间允许，他依然坚持参加两周一次的博士生读书会，并在制度主义理论研究上继续前行，发表了高质量的研究成果。从他博士毕业后的连带性研究，不由得使我再思考博士论文选题问题，我想这样的思考也许适用于其他年轻学者。我认为，研究“重大问题”对于一个进入学术领地的年轻人而言是一个事半功倍的选择，因为“重大问题”本身具有拓展性和连带性。更重要的是，“重大问题”往往需要理论的解释，也就是说“重大问题”本身具有理论性，具有理论性的“重大问题”就更具有拓展空间，因为只有理论指导和理论解释的问题才有可能深入下去。对于多数博士生而言，毕业以后会从事教学和科研工作，博士论文的选题尤为重要。选择一个好的“重大问题”论文题目，毕业以后可以在该领域继续进行拓展性和连带性研究，因而是一项事半功倍的选择。相反，如果选择一个容易做的小问题，那么你毕业以后呢？你还得从头开始寻找新的研究领域。做学问的人都知道，寻找一个好的并适合自己的研究领域并不容易，如果经常转换自己的大的研究领域，等于没有研究兴趣点，也就是没有研究强项，最后形成不了自己的“山头”和“领地”，没有自己的标志性成果。这种现象大概是学者们最忌讳的。在美国，一些大学的院系所以知名，就是因为其大多数教授的研究领域绝不重复，研究成果具有不可替代性。“重大问题”能做吗？年轻学者、尤其是博士生应该有自信。试想，一个最富创新时期的年轻人拿出几年的时间专门看书、专门研究问题，当然有理由、有能力研究“重大问题”（至于研究水平和研究成果的差别，那是另一个层面的问题）。美国学者认为，在美国社会科学界、尤其是经济学界，很多学者的研究水平都没有超出自己的博士论文水平。这种现象也正好说明年轻学者有理由自信。很多故事告诉我们，成功者所

以成功，与自己当初的博士论文选题具有密切的正相关关系。

尽管如此，博士论文只不过是学者生涯的开端。接着开头的话说，赶上转型，是学者的机遇。中国的经验已经不再简单地是理论的实验场，更应该是理论的发源地。利用所学理论解释中国经验，根据中国经验丰富和发展理论，应该是严肃的社会科学研究者所走的路线图。月军博士的煤炭安全生产研究，应该算是这一路线图的典型反映了。

杨光斌

2008 年 12 月 22 日

于中国人民大学明德·国际楼 909 室

目 录

导 论	(1)
一 问题的提出	(1)
二 社会性规制及其理论依据	(6)
(一) 规制与社会规制	(6)
(二) 社会规制的理论依据	(8)
三 国内外社会规制研究检视	(12)
(一) 西方社会规制研究的理论与路径	(12)
(二) 国内社会规制研究状况	(30)
四 本书的主要目的和创新之处、难点、不足及 结构安排	(38)
第 1 章 中国社会规制的可适性框架:以行动者为 中心的制度主义	(41)
1.1 对新制度主义“制度中心观”普适性的反思	(43)
1.2 基于低制序化政治经验的重构:“以行动者为 中心的制度主义”	(52)
1.2.1 行动者的基本分层	(53)
1.2.2 以行动者为中心的制度分析	(72)
1.2.3 行动者博弈过程中的制度因素	(86)
第 2 章 中国煤矿安全规制的制度分析	(90)
2.1 煤矿安全规制机构变迁	(90)
2.2 煤矿安全规制的法律法规体系及其内部	

关系分析	(101)
第3章 中国煤矿安全规制中的行动者、博弈与	
制度绩效	(123)
3.1 规制者及其被嵌入的非安全规制博弈	(128)
3.1.1 直接规制者:各级煤矿安全监察局	(129)
3.1.2 其他相关规制者	(132)
3.1.3 规制者内部的博弈	(134)
3.2 被规制者及其被嵌入的非安全规制博弈	(163)
3.2.1 国有煤矿的行动者特征与被嵌入的 非安全规制博弈	(163)
3.2.2 乡镇煤矿的行动者特征及其被嵌入的 非安全规制博弈	(177)
3.2.3 被规制者之间的博弈	(184)
3.3 规制直接受益者的行动者特征及其被嵌入的 非安全规制博弈	(186)
3.4 煤矿安全规制的三方博弈分析	(196)
3.4.1 规制者与被规制者之间的博弈	(199)
3.4.2 被规制者与规制直接受益者(矿工) 之间的博弈	(210)
3.4.3 规制者与规制直接受益者(矿工) 之间的博弈	(215)
3.5 制度与行动者的互动及其对规制绩效的影响	(218)
3.5.1 原初性制度结构选择及其对煤矿 安全规制的影响	(218)
3.5.2 煤矿安全规制相关行动者的利益偏好与 制度变迁	(219)
3.5.3 煤矿安全规制相关行动者与 制度的自主性	(221)

3.5.4 煤矿安全规制制度绩效的衡量问题	(224)
第4章 煤矿安全规制能力困境的宏观原因与 可能出路	(232)
4.1 国家权力与社会权利的分野	(233)
4.1.1 政府的核心作用与政府规制 权力边界问题	(234)
4.1.2 社会权利是否得到有效表达与维护	(238)
4.2 煤矿安全规制制度变迁与其所处制度结构 之间的矛盾	(240)
4.3 煤矿安全规制理念与技术反映的政府规制 能力困境	(247)
4.4 走出政府规制能力困境的可能出路	(251)
结 语	(257)
主要参考文献	(264)
后 记	(286)

图表索引

图

- 图 0.1 1952—2005 年中国主要能源产量对比图 (5)
- 图 0.2 1980—2006 年中国煤炭产量与消费量对比图 ... (5)
- 图 1.1 党委和政府之间的立体委托代理关系 (60)
- 图 1.2 巢式委托代理关系 (62)
- 图 1.3 国有企业的所有者与经营者之间的
委托代理关系 (65)
- 图 1.4 正式制度与非正式制度与行动者 (81)
- 图 1.5 精英、政治弱势群体与制度间的基本关系 (89)
- 图 2.1 1990 年煤炭工业安全监察管理体系 (93)
- 图 2.2 1993 年重建煤炭工业部后至 1999 年末煤矿
安全监察管理体制改革前的规制体系 (94)
- 图 2.3 当前中国煤矿安全规制体制 (96)
- 图 3.1 与煤矿安全生产相关的主要行动者 (125)
- 图 3.2 中央与各级地方财政收支
地位比较(2001 年) (155)
- 图 3.3 1980—2004 年电煤消费量占煤炭消费
总量的比重 (170)
- 图 3.4 1990—2004 年市场煤价和重点合同
电煤价对比图 (172)

图 3.5	1984—2005 年铁路运输煤炭量及其占铁路 货运总量的比例	(174)
图 3.6	国有煤炭企业、电力和铁路行业之间的 冲突与博弈	(176)
图 3.7	1980—2006 年中国各类煤矿产量对比表	(178)
图 3.8	1980—2005 年中国乡镇煤矿数量、生产量	(179)
图 3.9	1995—2005 年中国煤矿事故死亡总人数及各类 煤矿事故死亡人数比较图	(180)
图 3.10	社会性规制三方信息不对称与交流模式	(197)
图 3.11	规制者、被规制者与规制直接受益者之间 的应然关系	(198)
图 3.12	规制者、被规制者与规制直接受益者之间 的实然关系	(199)
图 3.13	1994—2006 年中国各类所有制煤矿百万吨 死亡率变化对比图	(225)
图 4.1	常态与非常态的政府治理动力与绩效示意图	(251)

表

表 0.1	经济管制、社会管制与政治管制	(7)
表 2.1	中国煤矿安全规制主要制度(法律法规)	(102)
表 3.1	规制者与被规制者之间的博弈	(200)
表 3.2	被规制者与规制受益者之间的博弈	(211)

导 论

一 问题的提出

处于全面转型中的中国所面临的主要社会政治问题已经不再是解决温饱和维持经济增长速率问题，而是与社会规制（social regulation）相关的环境污染、职业安全与健康、公共医疗卫生等社会物品（social goods）或者说公共物品（public goods）的供给问题，这主要是一个如何实现社会公平与正义的问题，它对通过共享经济绩效提供合法性的政治体系来说具有重要意义。这一点，已经引起执政者的认同与关注。2007年3月16日，国务院总理温家宝答记者问时特别强调在社会主义初级阶段的两大任务就是：“一是集中精力发展社会生产力；二是推进社会的公平与正义，特别是让正义成为社会主义制度的首要价值。”^①

中国社会规制面临的问题非常严重，对此我们可以从不断见诸于媒体的医疗事故、食品安全问题、频发的矿难中直观感受到。以煤矿生产中的职业健康与安全为例，中国每年约70万人患各种职业病，受职业危害的职工在2500万人以上。^② 根据卫生部发布

^① 《正义是社会主义制度首要价值》，国务院总理温家宝在十届全国人大五次会议记者招待会上的答记者问，<http://news.sina.com.cn/c/2007-03-16/121812536447.shtml>。

^② 李铁映：《全国人大常委会执法检查组关于检查中华人民共和国安全生产法实施情况的报告》（2005年8月25日），http://www.chinasafety.gov.cn/zuixinyaowen/2005-08/25/content_128038.htm。

的数据截至 2005 年年底,中国尘肺病病人累计已超过 60 万例,死亡 17 万人,每年新增上万人。不过,60 万的尘肺病人数,仅仅只是国有大型煤矿的病例数。按照在全国煤矿总产量中的比重,地方、乡镇,甚至私人煤矿的尘肺病病例要远远高于国有大型煤矿,实际数字至少在百万人以上。全世界的尘肺病患者,中国就占了一半,而中国的尘肺病患者,煤矿工人又占一半。中国每年死于尘肺病的患者,是矿难和其他工伤事故的 3 倍还多。煤矿安全生产方面的问题积重难返,非常严重。根据国家安全生产监督管理局的数据:从 2001 年到 2004 年,中国发生一次死亡 10 人以上的特大煤矿事故 188 宗,平均每 7.4 天一宗。2004 年,死亡人数超过 30 人的特别重大事故总共 14 宗,其中矿难 6 宗,占 42.8%。在 2004 年全国生产的 19.6 亿吨煤中,7.6 亿吨缺乏安全保障能力,其中 2 亿吨根本不具备安全生产条件。作为世界最大的产煤国,2004 年,中国共产煤 16.6 亿吨,占世界 33.2%,但矿难死亡人数达 6027 人,占全世界矿难死亡总人数的 80%。中国 2004 年的煤矿每百万吨死亡率为 3.96,而美国是 0.039,只有中国的百分之一;另外,其他国家这个数据分别是:印度:0.42,俄罗斯 0.34,南非 0.13,中等发达国家一般为 0.4。2005 年,国家投入巨资对国有煤矿进行技术改造,安监局由副部级升格为正部级的安监总局,但形势依然严峻,煤矿事故总量仍然过大,且重特大事故尚未得到有效遏制,全年煤矿事故死亡人数达到 5986 人,全国国有重点煤矿事故死亡 984 人,是自 1990 年以来最多的一年。^① 2006 年,经过运动式治理,取得一定成绩,

^① 王显政:《加强煤炭行业管理 促进国有重点煤矿安全生产》(2006 年 9 月 29 日),http://www.chinacoal-safety.gov.cn/zhengwugongkai/2006-09/30/content_194772.htm。

但煤矿企业重大事故起数和死亡人数,同比分别上升 13.9% 和 22.2%。^①需要说明的是,这些统计数据都来自官方,而据研究者估计,中国安全生产事故的漏报率至少高达 50%,^②这得到官方的部分印证。国家安监总局政策法规司司长黄毅在接受《第一财经日报》采访时认为,以前也有瞒报事故,但可能最终没被发现。2005 年 9 月发现多起瞒报事故,也许只是冰山之一角。^③如此看来,安全生产形势远比文中描述的情况严峻得多。

社会规制不力已经成为影响中国社会稳定、甚至是政治合法性的重要问题,并受到国际压力^④。面对如此严峻的形势,党中央和中央政府领导极为重视,多次批文要求治理,各级政府和具体规制部门把能用的方法手段都用上了,但收

① 国家安全生产监督管理总局:《2006 年全国各类伤亡事故情况》, http://www.chinacoal-safety.gov.cn/anquanfenxi/2007-01/11/content_214963.htm。

② 郑功成、孙树菡:“劳动保护与弱势群体工作安全”,载郑杭生主编《中国人民大学社会发展研究报告(2002~2003)》,中国人民大学出版社 2003 年版,第 241 页。

③ 侯利红、李晨:“矿主官员‘攻守同盟’瞒报事故成风”,载《第一财经日报》2005 年 9 月 20 日,第 A3 版。

④ 2003 年 5 月,总部设在日内瓦的国际煤炭组织(ICO)发表了一份罕见声明,声明指出中国煤炭企业在缺乏应有的劳动保护之下,让煤炭工人从事煤炭生产,以至于矿灾频发,造成中国内地平均每天有 5 人死于矿难的不良记录,名列世界各国煤炭行业事故死亡率榜首。对于中国内地持续发生矿灾,不见改善,ICO 强烈要求中国政府为他们提供必要的劳动保护措施,否则将考虑呼吁世界各国抵制内地生产的煤炭(《参考消息》2003 年 5 月 27 日,第 8 版);2004 年 10 月 10 日,美国国会中国执行委员会(Congression-Executive Commission on China)第 118 次圆桌会议第二期,讨论的主题为:《中国的煤矿安全:事故率能否降低?》,会议邀请英美等国专家讨论中国的煤矿安全问题(资料来源: <http://www.cecc.gov>);2005 年 2 月 14 日,辽宁阜新矿难发生,次日即报有 203 人遇难。新中国煤矿史上这起空前惨剧引起国际舆论的关注和议论。CNN、BBC 等国外媒体均将此事件列入“当日要闻”播放评说。

到的只是一时之效，煤矿安全生产形势依然严峻。原国家安全生产监督管理局局长张宝明指出：“多年来，在党中央、国务院的领导和支持下，煤炭行业为搞好安全生产做了很多工作，采取了一系列措施，促使煤矿安全生产状况有了一定的好转。但是，煤矿事故多、伤亡重、损失大的状况并未从根本上扭转。”^①

本书之所以选择煤矿安全问题作为研究个案，除了上述煤矿安全问题非常严重外，还有三个方面的考虑：第一，无论从历史上还是从可预见的将来看，煤炭都是中国国民经济发展的主要能源，建国初期，煤炭产量在一次能源消费构成中占 80%—90% 多，20 世纪 70 年代以来一直占 70% 左右（参见图 0.1），原煤长期供不应求（参见图 0.2），原煤生产面临巨大压力，绩效低下的国有煤矿企业作为煤炭生产的主力军还面临着内部改制的压力，这决定了煤矿安全问题不是一个短期内可以根本解决的问题；第二，煤矿企业所处的煤炭行业本身处于从计划经济体制向市场经济体制转型的过程中，从而典型地体现了转型中中国经济与政治、市场与政府、国家与社会、中央与地方、社会不同群体之间的复杂关系，这些关系会直接或间接地影响到煤矿安全规制的制度化的价值指向、制度化程度与绩效。与此相关的是第三个方面，即煤矿安全规制属于中国政治经济系统中的一个低制度化子系统，对试图建立独立于旧有行业管理的制度化社会规制体制的中国来说^②，它非常具有代表性。

① 张宝明：《中国煤炭工业改革与发展》，煤炭工业出版社 2002 年版，第 174 页。

② 中国试图建立独立于原有行业内部自我监管的政府规制体制，如国家食品药品监督管理局、国家电力监督管理委员会、银行业监督管理委员会、证券监督管理委员会等机构的相继建立，就是这一意图的体现。

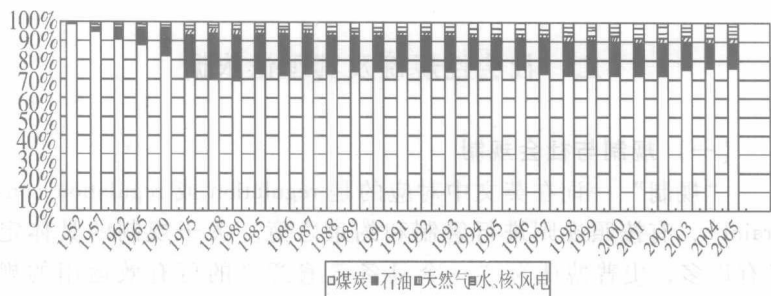


图 0.1 1952—2005 年中国主要能源产量占比图

数据来源：《中国统计年鉴》（各年），中国统计出版社。

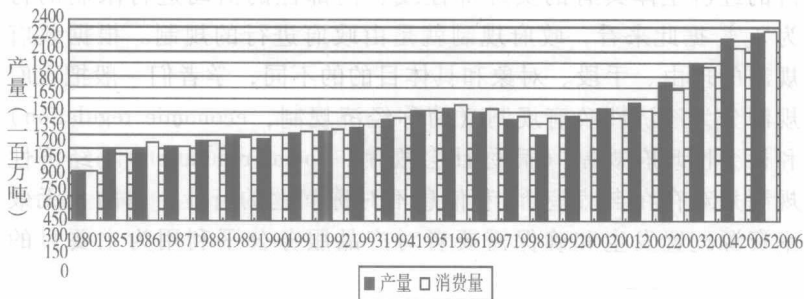


图 0.2 1980—2006 年中国煤炭产量与消费量对比图

数据来源：《中国统计年鉴》1980—2006 年；国家安全生产监督管理总局网站（<http://www.chinacoal-safety.com.cn>）。

包括煤矿安全规制在内的中国社会规制面临的问题看似只是一个实践问题，但如果不从深层理论来分析把握社会规制的机制，解决这些难题本身就可能成为问题。为了从学理弄清中国社会规制存在的问题及其根源，为真正找到治本之策提供一些理论支持，我们需要从社会规制本身谈起。