



政府偏好与制度变迁： 以收容遣送制度为案例的研究

余亚梅 著

上海人民出版社



政府偏好与制度变迁： 以收容遣送制度为案例的研究

余亚梅 著

上海人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

政府偏好与制度变迁:以收容遣送制度为案例的研究/余亚梅著. —上海:上海人民出版社, 2018
ISBN 978-7-208-15036-2

I. ①政… II. ①余… III. ①国家行政机关-行政管理-研究-中国 IV. ①D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 042178 号

责任编辑 屠玮涓

封面设计 张志全工作室

政府偏好与制度变迁

——以收容遣送制度为案例的研究

余亚梅 著

出版 上海人民出版社
(200001 上海福建中路 193 号)
发行 上海人民出版社发行中心
印刷 上海商务联西印刷有限公司
开本 635×965 1/16
印张 14.25
插页 2
字数 160,000
版次 2018 年 4 月第 1 版
印次 2018 年 4 月第 1 次印刷
ISBN 978-7-208-15036-2/D·3179
定价 45.00 元

序

理解政府偏好与制度变迁的中国视角

林尚立

人是社会动物。人组成社会,决定社会发展,同时,社会也影响人,决定人在社会中的命运。人与社会相互作用的重要介体就是制度。人制定规则,形成制度,以规范社会关系,决定社会发展方向;社会也通过制度来约束人的社会行为,决定人的社会存在方式与发展取向。一个社会的制度水平与质量,将从根本上决定这个社会与人的发展。生产力的发展,就是通过作为生产关系体现的制度进步来推动社会和政治向前发展的。马克思主义认为,人类社会发展就是通过生产力发展所带来的新旧制度替代而不断向前的。

我们固然可以从新旧制度替代的大逻辑中来把握整个人类历史,这对于把握人类社会发展的规律与历史走向是有意义的。但当我们深入了解人类社会的具体发展过程,要把握世界上不同社会发展逻辑与人民的具体生活形态时,就必须从大跨度、革命性的制度替代视角转向小跨度、渐变性的制度变迁视角,并将两者结合起来进行必要的互证考察和分析。纵观世界各国的实践与发

展,通过制度变迁最终实现制度替代是人类社会发展的主流,只有当新的制度无法在旧的制度中萌生、成长时,用暴力摧毁旧制度以建立新制度才成为必然的选择。

在马克思主义看来,人类社会发 展至今,形成了两个制度变迁与替代的平台:一个是在私有制基础上形成的平台;一个是在公有制基础上形成的平台。在这两个平台上,制度变迁的形式、基本逻辑都可能会有许多相似之处,但由所有制决定的人民与国家、社会与政府关系在不同平台上的本质性差异,却往往使制度变迁的价值取向、操作方式以及最终的制度建构有根本的不同。本书借用了新制度经济学分析框架来考察中国收容遣送制度的变迁,但其真正目的不在于论证新制度经济学分析框架对研究中国制度变迁的适用性,而是在于考察政府偏好对制度变迁的作用和影响。影响政府偏好的因素很多,但最终决定政府偏好的一定是这个社会根本制度,即确立在生产资料所有制基础上的根本制度,因为,一旦政府偏好跃出了根本制度的规定性,政府也就失去了合法性基础,其推动的制度变迁最终也就不可能成立。

从这个意义上讲,本书在有意无意中给人们一个全新的启示:在制度变迁中,由社会制度决定的政府偏好往往会在推动制度变迁中产生更为深沉的决定作用,因而,撇开社会制度的规定性,用面上的政府偏好来把握其对制度变迁的作用是不全面的,也是不科学的。就本论文所考察收容遣送制度的戏剧性变迁来说,最终决定制度变迁取向的,与其说是政府对收容遣送制度的反思与设计,不如说是政府对人民权利和社会主义制度规定性的尊重与维护。换句话说,推动这次制度变迁的政府偏好,从根本上讲,不是来自政府本身,而是来自政府背后的人民意志与社会主义制度规定性。由此可见,对中国来说,党的领导、人民当家作主以及依法

治国三者有机统一,是对经济与社会发展具有实质功效的统一。这正是社会主义中国发展区别于世界上其他国家发展的根本所在。

生产资料公有制所决定的社会制度,始终以人民利益为最高利益,以人为本作为根本出发点。所以,在中国特色社会主义制度下,政府偏好一定要同时考虑两个层面:一是以人为本这个根本点;二是以人民利益为最高利益这个核心点。由此,人不再是抽象的,人民不再是虚空的。人是现实的、具体的,人民是由每个现实人构成的整体,共同决定着政府偏好既不能离开核心原则,也不能离开现实的最高利益,即人民的根本利益。社会主义中国就是在这样的价值偏好中来把握制度的发展方向,把握国家的发展进程,把握创造社会进步和人民幸福的根本原则。

本书以具体事件为对象,以制度变迁为视角,实现了以小见大的学术实践。不论是具体事件的学术分析,还是制度变迁分析工具的学术把握,本书都还有可以改进与完善的空间,但如果仅就本书所带来的学术和理论启示而言,本书还是达到了学术目标:为更深入地思考和研究不同社会的制度变迁以及中国制度发展的实践,开启了一扇窗。

写于 2015 年秋复旦园

目录

序	林尚立	001
---------	-----	-----

第一章 导论		001
--------------	--	-----

第一节 问题的提出		001
-----------------	--	-----

第二节 研究目的和选题的意义		005
----------------------	--	-----

第三节 本书的基本观点		010
-------------------	--	-----

第四节 方法与框架		013
-----------------	--	-----

第二章 政府偏好与收容遣送制度的变迁:		
---------------------	--	--

文献综述		018
------------	--	-----

第一节 政府偏好与制度变迁:简要的文献		
---------------------	--	--

回顾		019
----------	--	-----

一、对政府偏好的经济学解释		019
---------------------	--	-----

二、代议制民主下的政府偏好问题:		
------------------	--	--

有关的政治理论文献		024
-----------------	--	-----

三、制度变迁理论中的政府偏好问题		027
------------------------	--	-----

第二节 文献世界里收容遣送制度的变迁		
--------------------	--	--

.....		032
-------	--	-----

一、2003 年前管理部门的认识		032
------------------------	--	-----

二、学术研究:遗忘的角落		035
--------------------	--	-----

三、从收容到救助的学术争论:是制度的		
--------------------	--	--

变迁吗?		038
------------	--	-----

第三章 政府偏好与收容遣送制度的变迁:一个分析框架	055
第一节 政府偏好:概念、形成和变化	056
一、偏好及相关概念的界定	056
二、政府偏好及其形成	058
三、政府偏好是变化的	061
第二节 政策偏好结构中的政府偏好	063
第三节 收容遣送政策的变迁:基于政府偏好的解释	066
一、以国家为中心	067
二、偏好伪装	072
三、分权化	075
四、路径依赖	079
第四章 收容遣送制度的起源与规范结构	088
第一节 制度渊源与政府偏好	089
一、制度的发端	090
二、政权巩固:改造与救助	090
三、城市化与工业化的双重压力:限制人口流动	094
第二节 收容遣送政策的制度化:规范结构	101
一、制度的规范结构	103
二、制度化中的政府偏好	107
第三节 制度的有效性:观察和评价的困难性	113
第五章 由“扭曲”而“废止”:政府偏好的变化	121
第一节 扭曲的轨迹	122
一、制度功能的转换	122
二、收容经济与组织内部的量化管理	131

三、警察权的失控	135
第二节 扭曲的必然性:政府偏好的原因	139
一、以国家为中心的秩序塑造	139
二、分权化过程中的地方冲动	143
三、路径依赖的制约	147
四、无效的制度何以持续:基于执法者个人偏好的 分析	149
第三节 孙志刚事件:中国制度变迁中的政策议程 设置	153
一、孙志刚事件	153
二、社会舆论的形成与公众议程的建构	155
三、公众议程与领导的决心	159
四、政府偏好与制度转型	162
五、本节小结	166
第六章 后收容遣送时代的政府偏好:代结束语	174
第一节 新制度的错位	174
第二节 后收容遣送时代:政府偏好的相对稳定性	180
第三节 结论	186
参考文献	191
后记	214

第一章 导论

第一节 问题的提出

当代中国社会的变迁已经成为制度变迁研究的一个丰富“宝藏”。经济学界最先介入中国制度变迁的研究,随后,法学、政治学(包括国际制度与中国外交)和社会学等方面的学者也不断参与到这个领域的讨论中来。在这方面,制度的起源、变迁过程及其变迁模式尤其受到关注。

不过,尽管过去二三十年里的制度变迁研究已经积累起较为丰富的研究文献和成果,但是,对于中国制度变迁这个研究“富矿”而言,尚有大量的研究领域和主题需要我们去深入研究。比如,关于在中国实施了几十年的收容遣送制度的研究,我认为依然很不足。尽管这一制度因早在 2003 年 4 月间的“孙志刚事件”所产生巨大的舆论和政治压力¹,而于该年 6 月 14 日为国务院所废止,并且,紧接着政府在 8 月 1 日正式执行新的制度——《城市生活无着落人员救助管理办法》,以代替旧政策废止后的制度空白。然而,新旧制度之间的转换并不意味着制度变迁的终结,也不意味着问

题的解决。因为，对城市所谓的“流动人口”的治理问题，至今依然是一个摆在国家和相关管理部门面前的难题。

的确，超大规模社会的中国如何进行有效的治理，一直是一个令人困惑的难题。超大社会的属性对于实现政府治理构成了一个特殊的条件²。“超大规模社会”的概念虽然由政治学家提出的，但它的含义却是经济学意义上的³。经济学强调通过一定的制度把有限的社会资源在不同人群之间进行合理有效的分配，但在总量上不能满足社会总体需求的资源分配会导致社会紊乱、失离和无序，因此，社会调控的一个重要方面便是控制由社会资源总量贫弱引发的矛盾。这一点在中国是一个尤其明显的矛盾。由此，人们相信，社会调控形式不可能超越一定社会的社会资源总量，或者说最终不能超越。

解释中国问题的第一步首先是“人口问题”。中国有超过 13 亿的人口，它所构成的问题对西方来说是不可思议的。因此，解决中国问题肯定要立足于中国的现实制约条件。然而，从人口与资源的紧张关系的现实性出发来建构的治理制度，应该立足于如何去解决这个现实性矛盾，而不是去强化它。这就是说，由超大社会这个构成政府治理制度的特定条件所规定的那些解决办法，虽然可以从这个特定条件中获得一些合理性支持，但并不一定必然就具备合法性基础。这是两个不同的问题。像收容遣送这样的制度安排，正如政府部门常常所声称的，是一种为了维护城市秩序所需要的政策。可是，即便不是从今天的人权、公民权、自由等价值来衡量，而是从特定时期的制度基础和社会基础来审视，由于它对公民的人身自由进行的限制甚至剥夺，仅仅依据行政权力的偏好，因此，它也是经不起道德上的考量的。从这个意义上来说，2003 年中央政府对收容遣送制度的废止，彰显了中国社会在道德和法治

领域中的进步,尽管人口规模的超大性所决定的资源稀缺与公共需求的满足之间的矛盾直至今日都没有得到缓解,更不用说解决了这个矛盾。

如今,对收容遣送制度的关注和研究的热潮已经过去。但是,当初促使这项制度产生的那些根源,在很多方面还并未得到解决。虽然替代收容遣送制度的新政策侧重于对流落于城市中的弱势群体的救助和管理,但对这些群体的制度性歧视和排斥的其他政策安排依然存在,而根源则与收容遣送政策相同,包括学界所述的二元社会结构的存在、法治的不完善,等等,在或大或小的程度上都是这样一些根源。这些根源会规定政府治理的制度设计,使得新设计出来的制度和政策在运作上表现出历史的惯性。因此,尽管收容遣送制度早已经被废止,但对它的深入研究,可以为我们认识中国社会治理的难度提供经验上和理论上的启示。

废除收容遣送制度的意义自不待言。人民网“2003 推动中国社会进步的十大行动”的年终策划把这一制度变革置于“十大行动”第二的高度,仅次于排名第一的大规模展开的“追薪行动”⁴。这“十大行动”是由网民投票评选出来的,都与“维权”相关。也正因为如此,人民网在评价这些行动时,把这些自上而下、从中央到地方采取的一系列“为民维权的行动”看作 2003 年中国的一大亮点,是中国文明进步的体现。社会学家孙立平教授把收容遣送制度的废止和救助管理办法的实施看作中国的制度变迁正在向以(民众)权利为基础的方向转变⁵。当时参与“救助管理办法”讨论和制定的一些专家也持同样的评价和立场。比如,时任中国政法大学法学院院长的马德怀教授在接受《中国青年报》记者专访时,强调从收容遣送制度到救助管理办法的过渡,实质上是从权力政府(权力本位)到责任政府(义务本位)的转变。⁶

从制度变迁的角度来分析，人们自然会从不同的角度来解读收容遣送制度被废止的动力或动因。有研究者认为，旧制度的废止和新政策的实施，彰显了国家领导集体“情为民所系、权为民所用、利为民所谋”的执政理念⁷。的确，党的十五大提出的依法治国方略和十六大以来执政党执政理念的完善，可以被看作理解废止收容遣送制度的宏观背景。法治化的要求并不必然带来政府管理层面的自觉性变化——我们可以把这种变化理解为国家或政府的有意识设计，或者像一些学者所言的是一种“国家自觉”⁸。尽管2003年国家领导人在废止收容遣送制度问题上态度是坚决的，行动也很迅速——从孙志刚被打死成为一个公共事件到该制度被废止只有短短的三个月不到的时间，但是，旧制度的被废止不能说完全是一个国家的自觉行为，即使很多中央领导发出了一系列的“指示”，也无法说明这一点。显然，面对强大的公众舆论压力而做出被动的回应，依然是我们在分析中值得重视的一个因素。但这是否可以说明这项制度是遵循自下而上的方式而变迁呢？来自民间的力量是强大的。在这里，一批知名专家和学者的上书，对于中央高层启动政策审查（不是违宪审查）是有推动作用的。不过，在中国当时的决策过程体制下，来自体制外的力量如何在政策议程的设置上发挥作用，是很难作出理论上的观察与分析的。在这个案例中，这些民间人士的政策建言如何影响到了决策部门的决策，还不甚清晰。这是中国决策体制的特质与问题所在。或许是因为这个原因，学者孙立平的相关立说推动了这项制度的变革；马德怀教授在一定程度上提供了一个注脚。根据他的介绍，国务院着手组织新的“救助管理办法”的制定，并不是在“孙志刚事件”发生后，对“收容遣送办法”的修改实际上早在1997年和1998年就开始启动了。在他看来，孙志刚案的发生和其后的公民、学者上书，对旧

制度的废止和新政策的早日出台起到了催生作用。⁹

无论是因为何种压力或动力,事实是,政府在收容遣送制度的变迁中扮演着主导性的角色。这自然会提出政府偏好的问题。政府偏好的变化与制度变迁之间存在着显而易见的关联。当然,这种关联需要去证明,而证明的目的在于更好地揭示中国的制度变迁的实际逻辑。在本书所分析的收容遣送制度变迁的案例中,需要设问的是,政府偏好作为理解收容遣送制度变迁的一个变量,在所有引起该制度变迁的变量中处于何种地位?为了理解这个问题,需要从理论上解释,从收容遣送制度的产生到变异和强化,再到该制度被废止,在制度变迁的每一个阶段,政府的偏好是什么?它们是如何产生的?它们又是如何塑造制度的变迁的?与此问题相关联,还需要进一步解释,与检视和检讨收容遣送制度背后的问题以及该制度对中国社会发展所造成的后果相联系,政府偏好本身应该如何被塑造,才有利于让政府在制度变迁中发挥更为积极和合理的作用。

第二节 研究目的和选题的意义

如今,收容遣送制度虽然已经成为历史博物馆中的一个“标本”,但对这一制度标本的研究,无论是学术意义上,还是对于中国的政策实践,依然都有着重要的价值。

前面说过,以中国为案例的制度变迁研究在过去的二十多年里一直是学术界的关注热点。在制度结构中,收容遣送制度基本上处于中观层次。透过它,我们既可以审视国家宏观的制度结构、国家治理的变化和社会的变迁,也可以以此来考察微观和较低层次上的政府管理的运作、特点和问题。因此,在学术意义上,收容

遣送制度的变迁能够为我们多方面考察中国社会的转型和整体的制度变迁提供恰当的材料。那么，对收容遣送制度变迁的研究，对中国制度变迁的理论研究和实践有什么样的积极意义呢？

首先，可以丰富我们对中国制度变迁内容的认识。在早期的制度研究文献中，经济学家——他们是制度变迁研究的主要力量，尽管其他学科的研究者也有涉及中国制度变迁的研究文献——所讨论的中国制度变迁的内容主要是经济转型。代表性的观点是，“中国社会制度变迁的基本内容，集中表现为从计划经济制度向市场经济制度的转变。”¹⁰诚然，经济学家很清楚，向市场经济制度的转型和过渡，不是一个纯粹的仅涉及创制产权制度安排、构建完善的市场机制等经济制度变迁的问题，还涉及如何减少和解除国家与政府对社会经济生活的垄断和管制的问题，涉及如何推进基本法律制度建设并有效执行下去的问题。这两个政治和法律层面的制度变迁，通常被学者视为一个政府自我革命的过程。从理论逻辑上来说，政府的这种自我革命应该在由政府主导的制度变迁的一开始便显示出来，因为没有政府的自我革命，向市场体制的转型是很艰难的，甚至是不可能的。但是，从制度变迁的现实逻辑来说，政治和法律层面的制度变迁，如果说它是一种政府自觉的自我革命的话，那也只是近十来年的事情。现在，全方位制度变迁的需求和脉络正在逐渐清晰起来。

这样的制度变迁内容和脉络，在收容遣送制度的变革过程中，有着颇为明显和直接的体现。作为一项政策的收容遣送制度，其正式颁布实施的时间刚好与中国开始推进以市场为取向的改革时期相吻合¹¹。最先在农村地区展开的市场改革，其制度设计的出发点是通过变革产权制度来解放农村的生产力。因此，它本质上是一种经济制度的变迁，尽管这一变迁的政治意义在日后渐渐体

现出来¹²。然而,当农村改革所产生的大量富余劳动力开始源源不断地涌向城市时,在随后启动的城市经济体制改革中,经济层面的制度变迁依然是其主要内容。当政府采取收容遣送来限制大量人口涌入城市的政策时,它首先考虑的是如何为城市改革形成稳定的社会秩序。至于这么做是否能经受伦理上的拷问,是否具有法理上的依据,这些问题在法律和政治等层面,还提不上制度变迁的议程。事实上,收容遣送政策的实施越来越与原初的政策愿望相去甚远,在制度变异和异化的情形下,该政策日益成为制约中国社会制度变迁的一个障碍。因此,通过对收容遣送制度的变迁进行理论上的探讨,可以加深人们对中国社会制度变迁的认识。

其次,通过对收容遣送制度变迁的研究,可以揭示国家和政府在中国制度变迁中的角色。国家职能和角色一直是制度分析的一个核心主题。在分析中国的制度变迁时,人们都会在事实判断和价值判断上强调政府的关键作用。这一观点主要来源于或受到两个学术传统的影响。其一是现代化理论中的所谓“后发型现代化”范式。相对于早发型现代化而言,后发型现代化是指发展中国家的现代化,这些国家的现代化不是由本土各种因素导致的自然变迁过程,而往往是在外来因素的刺激(比如,早发型现代化国家的冲击和示范)下才发生的¹³。经常以一些“发展型政府”的经验为事实依据,这一范式强调,后发型现代化国家要赶超早发型现代化国家,就必须发挥国家(政府)在现代化中的主导作用,以此来推动经济增长和缓解随之产生的政治、经济和文化等方面的矛盾¹⁴。一些研究者把政府的这种主导作用看成包括“政府强度”和“政府能力”两个关键要素的系统结构¹⁵。“政府强度”是指一国政府“权力的密度和组织的强度”,因此,“强政府”就是能够提供合法的政治秩序基础和有效的政治参与基础的政府,实际上就是政府在履

行职能时所使用手段的力度。显然，这种力度和强度既是政府能力的指标，也经常被等同于政府能力，因为强政府往往被视为一个有执政能力的政府。

从很多事实层面的因素来说，中国的确是后发型现代化国家的典型，而且，直到现在，其现代化实践还十分强调一个强有力的政府对于中国现代化的意义。但是，收容遣送制度的变迁却在相当程度上表明，该政策的实施以及后来的废止，并不能说明一个强政府的事实存在。因为，大规模的人口流动对脆弱的城市秩序构成了挑战，但针对城市盲流人口实施强制性的收容遣送，却并没有形成合法有序的城市秩序，反而折射出政府在新情况和新问题面前治理能力的不足。这也是这项被指责为不人道的制度能够持续二十多年的重要原因。尽管政策的废止在客观上是大势所趋，高层政府的决策是顺势而为，但政府不得已而为之的事实依然是值得我们考察的一个变量。这就需要我们考察其中的政府偏好，以此来解释收容遣送政策产生、强化和废除的政府动机和诱因。如果说中国作为一个后发型现代化国家需要塑造一个强有力的政府来主导现代化的进程的话，那么，我们可以通过对收容遣送制度变迁过程中政府偏好的解释，来认识这个起主导作用的“强政府”应该是一个什么样的政府。

对政府在收容遣送制度的变迁过程中处于关键角色的强调，还受到另一种学术传统的影响，这就是制度分析中的“强制性变迁”范式。经济学家林毅夫对制度变迁类型的分析框架，经常被人们引用来说明在中国制度变迁中国家的角色。林毅夫把制度变迁分为诱致性变迁和强制性变迁两个类型¹⁶。前者是指一群(个)人在响应由制度不均衡引致的获利机会时，所进行的自发性变迁，对应于内生制度；后者对应于外生制度，是由政府法令引致的变迁。