



南京大学公共事务与政策研究所  
PAPP

社会转型与公共政策 研究书系

魏 姝 著

# 政策中的制度逻辑

——美国高等教育政策的制度基础



南京大学出版社



南京大学公共事务与政策研究所  
P A P P

社会转型与公共政策 研究书系

# 政策中的制度逻辑

——美国高等教育政策的制度基础

魏 姝 著



南京大学出版社

**图书在版编目(CIP)数据**

政策中的制度逻辑：美国高等教育政策的制度基础/  
魏姝著. —南京：南京大学出版社，2007. 1

(社会转型与公共政策研究书系)

ISBN 978 - 7 - 305 - 04933 - 0

I. 政… II. 魏… III. 高等教育-教育政策-研究-美国 IV. G649. 712. 0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 005725 号

---

出版者 南京大学出版社

社 址 南京市汉口路 22 号 邮编 210093

网 址 <http://press.nju.edu.cn>

出版人 左 健

丛 书 名 社会转型与公共政策研究书系

书 名 政策中的制度逻辑——美国高等教育政策的制度基础

著 者 魏 姝

责任编辑 王振义

照 排 南京大学印刷厂

印 刷 南京大学印刷厂

开 本 787×960 1/16 印张 15.75 字数 240 千

版 次 2007 年 1 月第 1 版 2007 年 1 月第 1 次印刷

印 数 1—3000

ISBN 978 - 7 - 305 - 04933 - 0

定 价 25.00 元

发行热线 025 - 83592169 025 - 83592317

电子邮件 [sales@press.nju.edu.xn](mailto:sales@press.nju.edu.xn)(销售部)

[nupress1@publicl.ptt.js.cn](mailto:nupress1@publicl.ptt.js.cn)

---

\* 版权所有,侵权必究

\* 凡购买南大版图书,如有印装质量问题,请与所购  
图书销售部门联系调换

## 总 序

始于上个世纪70年代末、80年代初的中国改革、开放，不仅将一个东方大国从10多年的浩劫中拯救出来，而且将其推上了告别传统，超越旧式现代化，和平崛起、实现民族复兴和创新之路。在这场已经奔腾了四分之一世纪的变革、复兴、崛起的潮流中，以人为本、以民为先的政治价值观得到恢复和落实，勤劳勇敢的中华民族子孙们的才华找到了施展的空间。也正是以这些为前提，知识分子的劳动和他们的研究成果从来没有象今天这样得到社会的认同和尊重。这是一个真正的科学春天，是一个知识的春天。许多原本应当存在和发育、但却遭受非法、无理的排挤、摧残甚至禁锢的学科，终于在春光中复苏、生长和蓬勃发展起来。虽然科学的春天里也会偶尔出现沙尘暴，但是春光明媚总是时代的主流。在一大批劫后新生的学科中，也开出了公共政策这一学科的绚丽花朵。它起先依傍于政治学和公共行政学，之后也有了一块虽然不大但也算充实的、属于自己的领地。

在上一个世纪的80年代，“公共政策”这一标明专门的实践领域和专门的知识领域的术语虽已出现，但它还是和通常广泛使用的路线、方针、政策、策略掺和在一块。公共政策作为一种学科专业的想法也只存在于少部分学者头脑的构思中。但是经过90年代的酝酿、不断的力争和大胆尝试，一些名牌大

学终于尝试开设了公共政策的本科和硕士课程,设立了硕士甚至博士层次的专门培养方向。一大批以公共政策分析、公共政策原理、公共政策学为名称的教科书摆上了书店和大学图书馆的新书架。许多杂志也辟出了专栏刊登介绍和研究公共政策的论文。随着MPA专业学位的开设,当全国成千上万的政府公务员们听到了公共政策课程的讲授并动手进行公共政策案例分析的时候,公共政策就从大学的课堂和教授学者的书斋里走出来,作为社会治理的一项重要手段进入到各级政府的议事日程。现在各级政府在解决面临的社会公共问题时都会去邀请专家学者共同商量设计和制定有效的公共政策,不少政府都在想方设法改进公共政策规划制定的步骤和程序,力求公共政策的运行更为科学化和民主化。虽然独立的公共政策学科在中国还刚刚形成,公共政策的研究还刚刚起步,但它已经发挥出较强的社会影响力。在中国,现在谁都不会怀疑公共政策已经成为一门正在发展并且前景看好的学科。

但是在欣喜的同时,我们也存在某种忧患。和经济学、社会学、政治学、行政学、管理学的恢复、再生、发展的历程不一样的是,公共政策学一开始就没有多少属于本民族的现成的知识积累。虽然中国古代、近代,都有丰富的属于公共政策范畴的实践经验和案例,但却没有能上升到理论的高度。在革命根据地的建设和建国以后的社会主义建设中也有大量的公共政策方面的实践和研究,但也没有形成有份量的专门理论,更没有将这些经验和理论综合提升为一门学科知识体系。因此,公共政策的许多知识最初只能依赖从国外和境外传入。开始是一、两本西方政策学者的书被翻译出版,接着又把台湾地区的学者在20世纪80年代写成的、稍微带有一点本土化气息的教科书引进来。一些较为敏感的学者就依据西方学者或台湾学者的著述编写出一些满足教学急需的教材。这些被选中翻译的海外著作和最早出版的本土教材就成为最初的一种既定“模式”。

全国迅速出现了一大批内容相仿、体例相近的各类教科书。这是第一轮教科书热。待到 MPA 专业学位正式招生,被评定有权授予这一专业学位的院校在编写出版的 MPA 教材中,又涌现了一大批满足硕士教学需要的公共政策教科书。这是第二轮教科书热。加上各级政府的培训计划上纷纷列上公共政策的课程,公共政策一时间成为“显学”。

然而,公共政策著作、教材一时量的增加,并没有带来公共政策研究的质的提高。其实这种表面的量变只是一种纵向提升不大的简单重复式劳动。而且,这种大同小异的重复制造也大多以西方特别是美国从拉斯威尔创立公共政策学科时倡导的阶段启发法理论框架为最初蓝本的。这种情况在台湾 20 世纪 80、90 年代出版的公共政策的教材和研究著作中也或多或少地存在着。只是台湾地区编写这些教科书和研究著作的教授学者都有在美国大学攻读学位的经历,他们引述的美国学者的框架、理论和模型更为的地道和熟练。

在目前国内已经面世的大量教科书中,差异较多地存在于不同的学者接触到的美国这方面的著作不同,从而引用、移植的框架、理论、模式也有些不尽一样。但是由于阅读的滞后性和出版的周期性,国内的教科书的内容总是赶不上西方公共政策研究的最新进展。所以就出现这样的现象:当早几年从国外留学归来的学者们还在写文章介绍阶段启发法框架中政策执行的自上而下和自下而上的方法时,西方的学者们早已在寻找两者优势相结合的替代理论了。人们似乎总有永远也赶不上的感觉。

在已经出版的有关公共政策的教材和著作中,也有不少著述反映出作者们尽力想把西方公共政策的现成知识和中国火热的改革、开放的实践结合起来的意向。但是要做得更好这一点并不容易。多数教材最终只是简单地用本土的案例充当注脚来代替这种结合,或者只是注意在原先是标明西方社会因素和组

织制度的地方替换上中国的成分来实现这种结合。有些则把没有经过理论提升的经验非常不合拍地拼凑上去,以表明这种结合。这样的结合当然不可能是有机的而必定是生硬的和牵强的。

对于一个新兴学科来说,这一成长阶段几乎是不可避免的或者说非经过不可的。因此,指出这一阶段的不足和稚嫩并不是为了责难,而更多的是想通过自我反思去发现学科初期阶段的发育中存在的一些缺陷,从而找寻到以后可以做得更好的路子。从某种意义上说,学科的建设与学科的自我反思是相辅相成的。一个有生命力的、有前途的学科必定是注重自我反思的学科。从社会科学中一些发展比较好的学科的成长史中可以知道,大凡一个学科能够意识到要对已有的知识积累来一番批判式自我反思时,这一学科就开始从自发式成长进入自觉式发展了。

经过最近10多年的成长,公共政策作为一个知识门类已经被人们接受。而且,公共政策这一专门术语也已经成为执政党和政府文件中广泛使用的概念。公共政策在中国已经成为政府实行对社会治理的重要工具。应当说,现在的中国并不缺乏公共政策的实践,也不缺乏公共政策的理论。但是现在的中国缺乏科学、民主的公共政策实践,也缺乏具有中国本土风格的、适合转型社会之用的公共政策理论。

中国公共政策学科的初期成长中存在着两处明显的不足。一是忽略了中国处于特殊的社会转型时期,二是忽略了中国具有特殊的政策文化和制度框架。这两个明显的不足总起来是忘记了一个学科发育中非常简单而又非常关键的规则:一个国家的社会科学学科总是扎根于本国最生动、最真实的实践经验,并以从这些真实经验中提升出来的理论为内容茁壮成长起来的。美国公共政策学科的诞生和发展是如此,中国的公共政策学科的成长、发展也只能如此。引入的现成的学科知识只能

是次生态的,它不是原生态的。走向科学、民主,并且有中国气派和风格的、又能解决中国社会转型和体制转轨中现实问题的具有原生态性质的公共政策学科的理论知识必须是从中国公共政策特殊实践的土壤中逐步生根、发芽、成长到枝叶茂盛的。早期的知识引进与借鉴作为启蒙的一步是不可少的,但真正的理论建构就不能靠移植现成的框架和模型来支撑甚至取代了。这就要求实践给知识的生产和再生产提供基本的、经验的、实证的原素,要求研究者再从这些原素中提炼出原生态的框架、理论和模型。

西方尤其是美欧国家的公共政策活动,无论是其研究、分析、操作,还是教学,都是与其社会发展的需要相适应的。近20多年来,美欧社会也处于变动之中,各国政府的治道变革为公共政策理论和实践的发展提供了契机和动力。但若从更为宽广的视角来观察,西方从二战结束以来,虽有20世纪70年代前后的动荡,但主要国家的体制保持平稳,社会亦处于平稳变迁之中,至少在主要的国家并没有出现重大的社会大变革。因此,有人把西方国家的这段发展称之为“常规”发展。相应的西方公共政策无论是其理论还是实践的发展,都带有明显的“常规性”。

相比之下,中国以社会转型、体制转轨为内容的发展,在许多方面则是“非常规”的,甚至是“超常规”的。这种社会变化孕育的公共政策实践和理论也必然带有某种程度的“非常规”和“超常规”性。以各级政府为主导的公共机构在运用公共政策手段解决公共社会问题时,沿袭旧的计划经济的思维模式和知识理论的做法固然行不通,但简单搬用西方现有公共政策的框架、理论和模型的做法也行不通。因此,我们需要的是从解决中国社会转型问题的公共政策实践中提升出来的、进而对进一步指导中国的社会转型问题能产生积极作用的公共政策理论研究。研究中国的公共政策,就需要特别紧扣这种转型性、转



轨性、过渡性、非常规性和超常规性。

另外,在研究中国社会转型体制转轨中的公共政策时,必须充分考虑公共政策过程赖以行进的政策文化传统和改革开放中所要维护和巩固的制度资源。中华民族在地球上休养生息,历经数千载。在漫长的岁月长河中,其子子孙孙们养成了面对和处理公共社会问题的传统,那就是人为本、民为先,讲公平、求和谐。转型社会的任何政策变迁和创新都不能违背这一延续至今的政策文化传统。谁违背了,就不合民情、就不顺民意。中华民族在今天通过转型实现的崛起和振兴,又都是为了坚持和巩固由无数革命先烈和志士仁人用生命换来的社会主义制度。转型社会的任何政策移植、变革和创新,都不能违背这一由执政的中国共产党所代表的全国人民的根本意志。谁违背了,人民就会不满意、就会不答应。

中国的社会转型特别是体制转轨是中国历史上从未有过的全新的尝试,从其初步的成功对世界政治经济文化的发展所产生的实际影响来说,在人类历史上也是罕见的。这是一次社会主义社会形态自身的自觉革新。它既要告别延续了几十年的已经定型的但被实践证明是低效率、不能让社会主义优越性充分发挥的计划经济模式,同时它还要超越西方发达国家已经走过的代价过高、不利于人类持续发展的传统市场经济模式。要完成这样一场高难度的社会转型,不仅需要坚定的信念,过人的胆略,更需要有极高的智慧去借鉴、超越、创新。在新旧体制碰撞、交替,活力与失落并存、效率与失衡同在的情况下,移植公共政策、变迁公共政策、创新公共政策已经成为维持社会均衡稳定,保证社会公平正义,促进社会变革求新,实现社会组织创新、体制创新、制度创新的重要工具和手段。

步步深化的改革开放已经积累起来的有关社会转型特别是体制转轨中的公共政策规划、变迁、创新等方面的丰富实践经验,以及对这些实践经验作出的部分理论概括,为我们提供

了进行创造性的公共政策理论研究的丰富原素。可以说,我们已经具备条件来超越公共政策学科最初成长的稚嫩阶段,进入有中国气派、中国风格的公共政策理论的建构阶段了。我们的政策文化传统、社会转型的特性和既定制度规则的性质,规定和影响着公共政策研究舞台上的行动者,既提供了研究的机遇和条件,也提出了研究的责任和价值取向。

我们之所以选择“社会转型与公共政策研究”(STPP)作为这一套著作的名称,就是在这一条件下倡导下一步中国现代公共政策研究需要采取的方式和稳步构建适合中国社会持续发展需要的公共政策理论所需要特别关注的主题。

著名社会学家墨顿在谈到社会学理论建构时曾认为,社会学理论有三个层次:宏观理论、中观理论和微观理论。微观理论是一些单个命题,中观理论是将若干理论命题结合起来形成的真正意义上的理论。更多的理论可以形成宏大的理论体系。他本人则反对在命题和个别理论的积累还非常稀少的情况下就大胆地动手先去构造让人害怕的宏观理论。他主张先从微观和中观的研究开始。我比较赞同墨顿的想法。对公共政策的研究也切忌脱离本国实际而去凭空构造教科书式的体系,倒应该先从具体的实证研究开始,从建构个别的命题和理论要素开始。

社会转型是以新旧体制的摩擦、更换为内容的。在新旧组织、规则的交替中,会产生、演变和显现出一连串的新型社会问题,也由此提出了转型时期对过渡性的公共政策的特殊需求。增加新型公共政策的供给是转型时期正处在变革之中的以政府为主导的公共机构的迫切任务。这些过渡型的公共政策都是十分具体的,从户籍档案政策、股市政策、民办教育政策、城市居民房屋拆迁政策到科技园区政策、保税区政策、体育彩票政策、大众媒体政策,等等。

我们丝毫不要为我们至今还在研究像民办教育发展的政

策如何设计、评价,人事档案政策应该怎样变迁、政策论辩究竟有多少价值这类问题而感到落后,这些问题也许曾经是发达国家几十年前就已经遇到过的问题。但这些都是中国现实的社会转型中出现的十分真切而又现实的问题。只要研究出解决这些问题的方法、途径,并从中总结出相应的理论,对13亿人的生活和发展就有意义。对13亿人有意义的事情难道还不是很有意义的事情吗?它还不具有普遍性吗?而且,在今天世界上,正在探索社会转型、体制转轨的国家还有许多,他们都需要从中国的富有成效的公共政策实践的创新中汲取营养。从这一点来说,对中国社会转型过程具体公共政策的实践研究就具有普遍的意义。

在中国这一幅员辽阔而又存在较大地区差别的国家中,公共政策学者们的研究最可靠的、也是最为切实易行的做法是从某个地区的某一项具体的公共政策研究开始,进行细致、认真的调查、描述、解释、说明。不同地区的学者则可以将某一项在全国都具有普遍性的公共政策的研究定期加以交流,比较。对于不同时期同一公共政策的运行则可以加以跟踪研究。只要大家同心协力,坚持不懈,就一定能获得对中国社会转型时期某些具体类别的公共政策的全国性的、又包含地区比较的,即时性的、又包含历史变迁的实证的、经验的研究成果。由于这种实证研究中体现的普遍性、比较性和历史性,其中将有相当部分的成果成为中外学者长期研究所不可缺少的经典性的公共政策案例。

同时,各个时代、各个国家、各个背景下的表面相似的问题却是真正不同的问题。由于社会历史的不同、经济、文化的各异,产生同类问题的原因也就不一样。再加上社会的组织、规则不同,社会转型的性质、速度相异,资源配置的差异,政策文化的区别,从而解决问题的策略、途径和艺术也就各具特点。正是这些特点,从另外的角度显现出公共政策变迁、创新方面

以往没有被人们注意或发现的新的规律因素。中国社会转型、体制转轨中面对和处理的社会公共问题带有特殊的复杂性,也正是在各级政府几乎每天都遇到的公共政策活动中,却蕴含着现成的公共政策理论所无法说明的、需要人们从新的高度、新的视角去研究的公共政策要素,诸如政策信息、政策话语、政策价值、政策博弈等。细心提炼这些要素,将其锻造成新的理论颗粒,就能为新公共政策框架、理论和模型的构建准备条件。将这些由新的颗粒所构成的理论与西方公共政策研究所总结出来的理论加以比较、对照、整合,从而就能形成更新、更有价值的公共政策理论体系。从这一意义来认识,研究中国社会转型、体制转轨中出现的现实政策问题,并给予充分科学的说明、解释,进而从中提炼出理论,这些研究成果既是民族的,更是世界的、全人类的。

美国是人类普遍公认的公共政策学科的发源地。20世纪公共政策框架、理论和模型发展的主要领地仍在美国。纵观美国公共政策学科的发育、成长和发展,它仍是许多公共政策学者通过具体的、细致的研究来推进的结果。21世纪的公共政策的研究重心将会发生一些转移,美国和欧洲不可能再享受独占这一学科的殊荣了。至少公共政策的发展将会出现多头并进、多元竞争的局面。中国的公共政策学科的发展要想在这一多头竞争的形势下争得一席之地,公共政策的学者们就必须脚踏实地的坚持做长期的细致的研究工作。

“书系”则意味着它是一个长期的、持续的研究和出版工作。社会转型是长期的,服务于并扎根于社会转型实践中的中国现代公共政策研究也是长期的。它必定是伴随着社会转型、体制转轨的步步深入而不断地去发现新的研究热点和重点,在持续的研究中,一些服务于破除旧体制、探索新体制因素需要的创新型的公共政策,一些服务于新的体制建设需要的新型公共政策就能得到全面的描述、解释和说明。一些扎根于社会转

型的公共政策实践之中的新的公共政策研究框架、理论和模型就会涌现出来并在平等的学术批评和实践的检验中逐步走向成熟和完善。这是一个需要许多人持续努力才能实现的目标。我们诚切的期待着更多有志于对中国社会转型中公共政策的实践和理论研究有兴趣、有责任感的学者能加入这一学术队伍,以他们具有创造性的著述为这一书系增添光彩。

中国的新民主主义革命前后经过了28年,从20世纪70年代末开始的以经济建设为中心,以改革、开放为两个基本点的社会大转型也已经历了27年。前一场大变革改变了中国的命运,也改变了人类的命运。这场大变革给中国,也给世界留下了至今都还在享用的宝贵经验和巨大的思想财富。对这场大革命的研究至今仍在进行。由于当时条件的限制,没有能留下充足的第一手资料,也由于当时情况的艰险,没有能及时作出总结和跟踪。今天的研究多数只能是事过境迁后的追忆式研究。在后一场大变革中,我们要力求避免这种缺憾。在这场大变革仍在进行时,就充分运用第一手资料,加以总结、概括,并进行持续的跟踪,用社会转型当事人的眼光研究社会转型当事人公共政策的创造活动,留下辉煌历史过程中辉煌的足迹。

严 强

2005年末于逸夫管理科学楼

## 序

不少人在拿到这本书的初稿翻阅时，真还以为仅是一本零碎介绍美国高等教育政策的著作。粗心的读者也许会想，介绍美国高等教育政策的中文著作，加上翻译成中文的同类外文著作，少说也有上百种之多。再写这一内容的书意义不大，如果书中只涉及到一两项美国高等教育政策也就更没写作的必要了。但是这本著作等待的是细心的甚至是耐心的读者。因为它不是一本简单介绍美国高等教育中一、两项政策的书，而是一本试图以美国高等教育中的具体政策的制定和实施来验证和发展公共政策研究中制度主义理论框架的专门著作。

在魏姝修读大学本科、攻读硕士学位的阶段，我都给她上过课，给我的印象是读书很勤勉而悟性又特别好。留校当教师后，曾到某个省的人事厅工作了一年，由于工作不错，有人以机关收入高劝她留下来当公务员，她还是一心想搞教学和科研，又回到了母校。当助教，当讲师，粗茶淡饭、日复一日地读书、教书、写书。后来她跟我读了公共政策研究的博士。

在政府机关工作期间，魏姝积累了公共行政和教育、人事政策方面的实践经验。2000年，她又获得一次去美国伊利诺大学(UIUC)访问研究的机会。在那里她认识了美国著名的公共政策学家，修读了部分美国大学研究生的公共政策课程并读了一批20世纪90年代中后期美国出版的公共政策原版著作。这使她在公共政策研究的方法和理论方面有了长足的进步。

在美国访问研究期间，魏姝对公共政策研究中的制度主义方

法兴趣渐浓,并对政策科学和新制度主义的全貌有了轮廓性的认识,对新制度主义在公共政策研究中的地位也有了比较客观的了解。后来她选择对美国高等教育中一些具体政策的制定和实施,来验证和发展制度主义的分析框架。在后来的课题研究过程中,她还请北京大学政府管理学院两位公共政策和公共行政方面的教授提出过很多建设性的建议和意见。在其后举行的博士生学术沙龙上,魏姝又就美国公共政策研究中的制度主义方法作了专题报告。我还让她和对美国高等教育有过专门研究并且新近翻译过一本美国高等教育政策的南京大学高等教育研究所的冒荣教授进行了有关美国高等教育政策的专门讨论。在作了这些准备以后,她又花了一年多时间,书稿才最终完成。

这一研究的意义在于两点。一是改变了一种做研究的方式;二是对西方公共政策研究中的制度主义方法作了探讨。国内许多人做研究时,都想去论证一个已经被提出来的理论观点,或更大胆一点去论证一个由自己提出来的新观点。这两种论证的目的都在求新。前者是用新的知识和逻辑结构来论证已有的理论,后者是用已有的知识和逻辑结构来论证还没有的理论。这样做都可能产生创新成果。但自然科学研究中也非常赞赏另一种研究方式,即运用实验来验证一个理论,并在验证中求得发展。而且有些科学家在做了这样的工作以后,还获得了诺贝尔科学奖。其实,理论研究上的创新,从根本上讲都是对实践的一种论证和总结。在公共政策研究中,我鼓励自己的学生借鉴自然科学的研究路径,运用一些案例去验证某种流行的分析框架和研究方法。因为在社会科学中,严格意义上的实验并不是十分合适的。因为要严格控制人的行为,不仅做不到,也有违反人性的嫌疑。但可以作田野调查、观察访谈和案例分析。特别是运用精当的案例去自然地而不是预先设计好地去验证某种政策研究的方法。这种研究方式虽然表面上“创新”不明显,但是,它对方法和实践两者都作了分析,并提出了方法运用的界限与运用的条件。这恰

恰就是人们实际需要的创新之处。

进行这种类别的社会科学研究还有一个特别的作用,就是从某个既定的框架或理论的应用中发现其不足,从而找到发展的思路。一个现成的研究框架或理论,它可以成为一种预设前提。从这种假设出发,可以推演出一些结论。当我们把这些推演出来的结论与公共政策的现实活动相对照时,可能会发现差异。如果能够找到导致差异的因素,而又能确定这种因素在原先框架范围之内,就证明用着理论预设的框架是有效的,但需要适当扩展,以便把这种导致差异的因素包括在其内。但是,如果发现这种差异太大了,而且寻找到的解释导致差异的因素在原先研究框架之外,这就说明原先的研究框架已经狭小或者存在局限性。对这种现成框架的修正或替换,就进入研究框架和理论创新的过程了。

但是要对作为公共政策研究框架和理论的新制度主义有真切的理解,光靠阅读国外的著述还是不够的。运用这一分析框架和理论去具体地描述、解释和说明某些公共政策过程是非常重要的环节。因为框架、理论和模型只是一种逻辑抽象,是一种研究工具,而公共政策过程则是具体的、实在的。要在公共政策研究中运用这种逻辑工具,就必须把制度分析框架应用来描述和解释一些具体的公共政策。当人们能够应用这种逻辑工具成功地说明和解释了有代表性的公共政策时,这种公共政策研究的逻辑工具的有效性才能得到验证,同时在验证中才能更为真切地了解和理解这种工具。

其实,学会应用一种研究框架和工具也是一项重要的探索。因为制度分析只是作为一般性的研究工具和理论从具体的公共政策活动中总结和概括出来的,它在运用时会发生很多的变异。事实上,规则在政策行动者那里的作用和影响是分层次的。对于处于国家宏观层面上的公共政策行动者来说,制约和引导他们政策行为的规则是宪法、法律和执政党的路线、战



略。而对处在中观层面上的政策行动者发生影响的,除了法律上、政治上明文写定的规则外,还有其行动环境中通行的惯例、习俗和某些默认规则。在微观的和操作的层面上,对政策行动者起作用的可能还有某些潜在的规则。因此,要能理解和实际运用制度分析框架,就必须联系具体的公共政策实践,掌握规则发挥作用的许多具体、真实的类型和情形。

这一研究的另一个重要意义是较为清晰地评介了西方制度主义方法对公共政策研究作用的限度。在理解和应用制度分析框架和理论时,处于社会转型时期的研究者就会发现,虽然西方学者在说明制度分析框架时,也提到社会变化的特点问题,但是总体上来说,西方学者是在某种规则体系较为稳定的预设前提下来考察规则对公共政策行动舞台上行动者所发生的作用和影响。他们没有或很少考虑在两种不同的规则体系发生摩擦、碰撞和更替、转换时,这些矛盾着的规则对政策行动舞台中的行动者究竟会产生何种不同的作用和影响。

也正是这种规则的交替和转换,形成了特别复杂的制度供给,给公共政策行动舞台上的行动者以更大的空间,去选择对他们自身利益的获取有利、对整体社会发展有利的规则。如果没有这种规则,政策行动者们就会去创造新的规则。那些不再被政策行动者选择的规则,其影响力就会变得衰微、无力,并最终被行动者抛弃、遗忘。而一些起初只有少数政策行动者选择的规则,由于给选择者带来更多的利益并推动着社会进步,少数选择这些规则的行动者的政策行为就会产生示范效应。当这些规则被越来越多的政策行动者所选择时,它们就会取代旧的制度而成为主导社会发展的新制度。转型社会的规则创新、规则选择和新旧规则的消长,大大扩充了原先由西方学者创造的制度分析框架,并赋予其新的内容。

严强

2005年12月