

華中師範大學出版社

转型中国的政策与制度理路

ZHUANXING ZHONGGUO DE
ZHENGCE YU ZHIDU LILU

◎ 陈刚华 定明捷 著

转型中国的政策与制度理路

◎ 陈刚华 定明捷 著



华东师范大学出版社

新出图证(鄂)字10号

图书在版编目(CIP)数据

转型中国的政策与制度理路/陈刚华, 定明捷著. —武汉: 华中师范大学出版社, 2016. 9

ISBN 978-7-5622-7572-5

I. ①转… II. ①陈… ②定… III. ①公共政策—研究—中国
IV. ①D601

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 235581 号

转型中国的政策与制度理路

© 陈刚华 定明捷 著

责任编辑: 苏 睿	责任校对: 王 胜	封面设计: 胡 灿
编辑室: 对外合作部	电话: 027-67867370	
出版发行: 华中师范大学出版社		
社址: 湖北省武汉市洪山区珞喻路 152 号	邮编: 430079	
电话: 027-67863426 (发行部)	传真: 027-67863291	
网址: http://www.ccupress.com	电子信箱: press@mail.ccnu.edu.cn	
印刷: 虎彩印艺股份有限公司	督印: 王兴平	
开本: 880mm×1230mm 1/32	印张: 10.5	
版次: 2016 年 10 月第 1 版	印次: 2016 年 10 月第 1 次印刷	
字数: 264 千字	定价: 31.00 元	

欢迎上网查询、购书

敬告读者: 欢迎举报盗版, 请打举报电话 027-67861321

政策与制度关系的再究明（代序）

一、政策的概念

政策是为了达成希望社会状态的目标，权威的政府机关采取必要的手段，而正式决定的基本方针^①。政策可能包括目的和手段，它可能还包含其试图实现的目标和达到目标的实际程序。公共政策可能是短期政策，也可能是长期政策^②。公共政策是政治系统的产出，通常以条例、规章、法律、法令、法庭裁决、行政决议以及其他形式出现。用政治学家海因兹·尤拉和肯尼斯·普鲁伊特的话来说，公共政策可以被视作是一种连贯的和反复运用的行动模式^③。

二、制度的概念

所谓制度，无非是指那些人们自愿或被迫接受的、规范人类偏好及选择行为的各种规则和习惯。在这里，规则包括法律、规

① 郑正估。《政策决定论》，首尔：大明出版社，1988年版，第44页。

② E. R. 克鲁斯克，B. M. 杰克逊。《公共政策词典》，上海：上海远东出版社，1992年版，第32页。

③ 海因兹·尤拉（Heinz Eulau），肯尼斯·普鲁伊特（Kenneth Prewitt），《民主的曲折》（Labyrinths of Democracy），纽约：鲍伯斯-梅里尔（Bobbs-Merrill）出版社，1973年版，第25页。

章以及政府政策等；而习惯则多指文化传统、风俗、禁忌、道德规范等^①。制度还是多人社会中促成合作的行为规范或游戏规则。它能够带来社会财富的增量，所以制度可以被视为一种社会的资本^②。

德国的乌尔弗莱姆·艾尔斯纳（Wolfram Elsner）将制度定义为一种决策或行为规则，后者在此控制着“往复多人情境中的个人活动”。特定的规则通常在特定的社区内得到普遍承认，因此它（们）为与决策有关的预期提供了基础。这里，决策或行为包括这样的预期，即对特定规则的背离或违反很容易受到消极制裁（Negative Sanctions）；而当别人都遵守规则的时候，特定个人亦愿意遵守之^③。美国学者约翰·肯尼思·加尔布雷思认为：制度就是一个社会习俗、传统或者是行为规范，由于被习惯化和被人们广泛接受，成为一种公理化和不可缺少的东西，制度是规则，使人们之间相互联系有一个稳定的结构，并对一些活动提供激励，对另一些活动提供约束甚至制裁。制度可以被看成是一个过程，是融入了价值和规范的估价过程，社会进化是气质与思想习惯在集体生活环境的压力下的淘汰过程，是制度的变迁。制度反映的是人和人之间的关系。人在社会上有两件大事，一个是制度，一个是技术。技术是人对自然的利用方式，制度是处理人和人之间关系的方式^④。

由于“制度”这个名词的意义不确定。有时候一个制度似乎

① 张宇燕。《经济发展与制度选择》，北京：中国人民大学出版社，1992年版，第四章。

② 盛洪。《为什么制度重要》，郑州：郑州大学出版社，2004年版，第25页。

③ 张宇燕。《经济发展与制度选择》，北京：中国人民大学出版社，1992年版，第114页。

④ 盛洪。《为什么制度重要》，郑州：郑州大学出版社，2004年版，第23页。

可以比做一座建筑物，一种法律和规章的结构，正像房屋里的居住人那样，个人在这结构里面活动，有时候它似乎意味着居住人本身的“行为”。有时候凡是古典或者快乐主义经济学以外的，或是对它们批评的东西，都被认为是制度的^①。因此制度，按照制度主义的代表人物康芒斯的解释就是：“集体行动控制个人的行为。”然则，新制度主义学家诺斯对于制度的定义则为，“制度是一系列被制定出来的规则、守法程序和行为的道德伦理规范”，它旨在约束追求福利或效用最大化的个人行为”^②。对于制度的不同定义方法也成为了区分新、旧制度主义的一项有力标准。

三、新制度主义中的政策与制度关系究明

在新制度主义中最常用的是历史制度主义分析法，即根据制度说明政治现象或政策的前提是制度应具有相对的独立性和连续性^③。从历史制度主义来看，政策与制度是有明确区分的，不应将政策理解为参与政策过程的个别行为主体的全部行为的总和，而应看作是围绕政策参与者的制度框架的产物。这种立场虽然不主张将制度作为唯一的变量，但因为制度特性影响政治矛盾的调整，制度结构决定政策参与者的影响力，所以强调制度的重要性应优先于个别行为者或集体的战略行为的说明结构。因此用来说明作为因变量的政策的自变量，不是作为微观角度的个别行为者而是作为宏观框架的制度。如果说制度根据情况而改变，那么在说明结构中很难作为自变量被接受。与此相同，如果说根据情况

① 康芒斯.《制度经济学》(上册),北京:商务印书馆,1962年版,第86-87页。

② 道格拉斯·C. 诺思.《经济中的结构与变迁》,上海:上海三联书店,1999年版,第225页。

③ James G. March. *Decisions and Organizations*, Oxford: Basil Blackwell, 1989.

说明结构产生了变化，将会出现停留在同义反复的叙述上的局限性。实际上许多历史叙述就是这样停留在对一次性事件的解释上，从而不能成为说明社会现象的客观理论。然而在这里提到的历史分析是指在社会脉络中认知并理解制度形成过程的特殊状况。即，通过历史分析法，将长期以来的社会脉络中形成的结构框架作为说明社会现象的自变量之一^①。

^① 廉载镐，国家政策和新制度主义，首尔：《社会批评》，1994年第11号，第14-16页。

转型中国的政策与制度理路

序

这是一本论文集，把散见于国内外各期刊的论文整理成集，其内容涉及了中国公共政策与制度主义理论，同时也包括了理论指导下的中国经验性研究。书名《转型中国的政策与制度理路》，其主要包含了三个方面的意涵：第一，转型中国。指的是过去相当一段时期以来，中国政治经济与社会处于一个不确定的时期。第二，政策与制度。政策是指公共政策，而制度主要是指新制度主义。另则，有关政策和制度定义，目前的中国学术界还是一个非常混乱的状态，两个名词常常被有意或无意地混用或滥用。因此，对于政策与制度的关系的究明就显得非常之必要（见代序）。第三，理路。理路包含有理论、思路与条理之意，意指事物蕴含着某种不轻易变动的内在规律与逻辑。本书是指在转型期中国特殊的外部环境下，试图寻找出中国政策与制度的一些内在规则，给予公共政策某些方面理论与经验性的指导。

此论文集的出版需要感谢的人很多，衷心感谢在论文撰写过程的一些合作者，他们是齐颖、徐海港、母锡华和张程等。正是由于他们的聪明才智才使得一篇篇的论文得以出色地完成。

陈刚华 定明捷

2016年5月8日于武昌桂子山

目 录

上篇 公共政策与制度主义理论

新常态下公共政策的核心在于洞悉人性·····	(3)
政策决定：不确定性与两难困境决策的理论综述·····	(26)
政策执行治理结构的选择·····	(38)
试析我国利益表达结构的转型·····	(52)
网络破碎、治理失灵与食品安全供给·····	(66)
不对称权力结构下的政府与公众谈判行为分析·····	(89)
论政府在网络管理中的角色与任务·····	(104)
地方政府政策创新扩散生成机理的逻辑分析·····	(122)

下篇 政策中的制度逻辑

两难困境中的中国土地制度改革·····	(147)
土地制度改革中的“公有”思想原则·····	(168)
中国“国进民退”产业政策调整 ——经济的动机与政治的结果·····	(183)

转型期中国地方政府国有资产投融资变革研究

——以贵州遵义市国投公司为例…………… (204)

间断-均衡理论与中国政策终结的生成机理

——基于劳教政策（1955 年—2013 年）终结的经验观察
…………… (231)

间断-均衡理论视角下的中国国家干预政策研究 …………… (260)

新制度主义理论视角下的中国现代大学变革研究…………… (272)

历史制度主义政策变迁的中国经验研究…………… (285)

上
篇

公共政策与制度主义理论

新常态下公共政策的 核心在于洞悉人性

摘要：公共政策作为实现公共意志、满足社会需要的公意选择，是规范、引导社会组织和公众的行动指南与准则。然而，新常态公共政策的核心更关注对于人性的洞释，并以此作为制定公共政策的重要标准。诚如，公共政策的一些重大决策往往要与公共行政者的信念、价值和习惯相关。因此，要判断一个行动的成败，分析一项政策的得失，也应从是否有违人性、公益精神以及道德理性等方面来进行把握。

公共政策和治理之所以能够成功，最重要的原因是政府要对人性有一个全面、深切和客观的认识。“人性”是一个非常大的命题，也是一个很抽象关于公益精神和道德意义的公共性问题，其内在的本质是有关人的问题。从终极意义上来看，公共性缘起于人性，即人的有效生存和发展本身的问题^①。无论是惩罚还是奖励，各类公共政策都是在干预人的行为，以使其朝着公共利益所期许的方向发展。行为经济学旨在发现行为背后的原因，从而“抓住人心”，找到鼓励或阻止某些行为的良方。也因此，最近的经济学研究不断同心理学研究相融合，旨在探讨人的心理和行为对经济运作的影响。政府遵循许多行为经济学的原理和主张，从人的行为与动机出发，制定相适应的公共政策，以达到事半功倍

^① 王维国，宋洪云，高艳萍.《现代社会的公共性理念》，北京：知识产权出版社，2008年版，第5页。

的效果。“世事洞明皆学问”，只有对人的行为及其背后的动机有充分的认知，才有可能制定最佳的公共政策。任何一项公共政策，都不免要牵动民众利益，有的可能是试图增进民众的某种利益，有的则可能是限制民众的某种利益。无论何种取向的公共政策，因其与民众利益密切关联之故，都应当努力穷尽一切可能性以做到人性化，而这并不能算过分的要求^①。公共政策的核心是预测和干预人的行为，而对人的行为的理解，是设计有效公共政策的前提条件。如果不对人的行为有充分而周详的理解，就很难使这些耗费高昂的奖惩政策奏效^②。

当前，世界经济进入新常态，全球治理出现真空，中国经济也呈现出低水平波动增长，并且存在着长期停滞的风险；人口红利式微；收入分配呈恶化趋势。在如此的新常态背景下，公共行政呈现出新公共性，那么在公共政策的制定过程中对于“人性”的考量必将成为一项重要的参照指标，当然在这一参考标准下还包括了以下三个方面的主要内容，即，公共政策的人本主义、公益精神及道德意义。

一、公共政策中的“人本主义”

台湾学者伍启元认为，公共政策是政府所采取对公私行动的指引；公共政策是将来取向的；公共政策是目标取向的；公共政策是与价值有密切关联而受社会价值所影响的。价值通常与人们所追求或需要相联系。而对于政策而言，价值标准、价值判断、价值取向等问题构成了现代政策的基石。一切政策都是为了寻

^① 滕朝阳. 公共政策以精细化实现人性化,《南方日报》,2008年7月21日,第A02版。

^② 马亮. 公共政策的核心在于洞悉人性,联合早报网,2015-07-22, <http://www.zaobao.com/forum/views/opinion/story20150722-505758>。

求、确认、创造和分配价值的，政策的社会价值之一就在于，在渐进的过程中通过系统的运用推进、倡导和固化一定公正合理、积极向上的社会价值观。如果说，建设公正的社会是所有人的理想，那么，就有必要探索可用于实现它的基本途径。实现公正的社会，也就是等于实现了正义。具体来讲，保障了程序的公正、对人的公平待遇，以及对利益和痛苦的均衡分配，就有可能实现社会的正义。但是在现实的价值分配过程中，却很有可能发生不公平的现象，所以，就有必要采取积极的对策。所谓积极的对策是指在价值分配过程中对于社会经济的落伍者给予他们积极的援助。也就是说，对那些一直蒙受歧视的群体，从政治、经济和文化社会等全方位积极给予扶持。以最广大人民的福祉为依归是公共政策的根本目的和意义之所在。

首先，政策在价值导向上应当强调以人为本，即公共政策过程要合乎人性，体恤人情，保障人权。公共政策的决策者在制定公共政策的过程中应当把尊重人民群众的意愿、保障人民群众的利益、维护人民群众的权利作为根本前提。评价一项公共政策的是非得失时，要把政策是否实现了人民群众的利益，作为最根本的判断标准；也要以人民群众的满意不满意、高兴不高兴、拥护不拥护作为政策成功与否最根本的依据。现实当中其实有许多的公共政策只需做细微的调整，即能达到以人为本之目的。譬如，杭州西湖的美景，吸引了众多的情侣慕名而来，但由于景区设置的长椅距离太近，使恋人们倍感尴尬。时任浙江省委书记的习近平注意到了这一点，向有关部门提了建议。长椅间的距离拉开了，来往游客更多了，恋人们也感觉自在多了，西湖边一年四季都荡漾着幸福和甜蜜。这样合乎人性、体恤人情的公共政策本该不难，不必花费太多的金钱成本，顶多需要付出一点时间与人力成本；但也不容易，这就需要政策制定者设身处地地为情侣们考虑，站在他们的立场考虑问题，这就真正体现出了公共政策的人

性的一面。

其次，政策要立足于广大人民群众的实践经验和创造精神，从生动丰富的群众实践中汲取经验、获得启示；要充分调动人民群众参与公共政策的积极性，要给予人民群众对公共政策充分的知情权和建议权，要让人民群众成为评价公共政策的最终权威；公共政策要给每个社会成员以充分发展的空间，为人民的自由全面发展创造良好的制度环境、生活环境和工作环境；要视人民为政策所面向的主体，是政策所倚赖的社会基础，视人民为一切公共政策的享有者和掌控者。

再次，政策要能够充分体现社会人文关怀的一面。公共政策不仅要满足人民群众在物质生活的需要，还需要在精神生活、感情生活和心理发展方面进行充分的关照。公共政策还应致力于保障人民群众健全的人格和自由发展的需要。据韩国 SBS 电视台 2015 年 5 月 31 日报道：在韩国一位 70 岁的妻子将照顾了 40 年的身体有障碍的丈夫杀害后自尽。这位妻子一直照顾在 40 年前因事故失去双臂的丈夫，但最近她的健康同样出现了问题，身体越来越差，感觉已经无力再照顾丈夫了，对自己的处境感到非常悲观，因此发生了以上的悲剧。

公共政策不尽然全部都要高高在上，不能总是以成全全局为由而牺牲个体，也不仅仅需要那一串串冷冰冰的宏观经济数据——GDP，CPI，PMI……，公共政策也必须是有温度的，才不至于把一则本为让居民住上新房的拆迁政策，变为一幕强拆上访的悲剧。因此我们在制定公共政策时，就不能见物不见人，而是要充分理解人的情感、尊重人的价值、捍卫人的尊严，尽最大可能地为人民群众创造精神愉快、社会和谐的人文环境。相对而言，有时候，企业在人文关怀方面反而比政府来得要好一点，有些企业对于员工的关心，不仅仅是物质方面，对于员工的精神甚至家庭也会做出实质性的照顾。然而，有些政府决策者，在做政

策决策时就比较随意,比如,当感觉到垃圾无处堆放了,他们就自以为是地在地图上大笔一挥就完成了垃圾焚烧处理厂的选址;当感觉到环境受到污染了,就可以在两个小时内推行小汽车限购政策;当导致无数农村学校关闭的一纸公文遭到社会的质疑时,官方给出的答案就是为了节约教育资源。如此种种简单粗暴的公共政策,可能暂时可以解决一些问题,但却失去了民心。

如众所知,政府行为的价值取向问题,一直以来都是政治学家们争论不休的一个话题。早在古希腊时期,亚里士多德就提出了,凡是“正宗政体”其行为的价值取向自然是公共利益^①。亚氏的这一思想对于后世的政治学家产生了很大的影响。例如,英国政治学家大卫·休谟认为,自由政府的目的就是为公众谋利益^②。法国政治学家卢梭也认为,建立于社会契约基础之上的国家及其政府是一种“公共人格”,其活动的意志是一种“公意”,这种“公意”反映了全体人民的“共同利益”^③。

现代公共行政理论将政府看成一个管理社会公共事务的组织,特别强调政府管理的公共性质,认为政府是社会公共利益的代表,政府行为的价值取向理所当然是公共利益。任何公共政策总是建立在一定的政策价值理念的基础之上的。所谓政策价值理念,就是指对公共政策的制定过程及其内容起指导作用的基本观念,因而也可以简称为政策观^④。当我们的社会现实中存在着一些与人的本性需求相矛盾的现象时,提出“以人为本”的政策价值理念就成为当代中国的迫切需要。那么,什么是“以人为本”

① [古希腊] 亚里士多德,《政治学》,北京:商务印书馆,1996年版,第133-134页。

② [德] 列奥·施特劳斯等,《政治哲学史》,石家庄:河北人民出版社,1993年版,第657页。

③ [法] 卢梭,《社会契约论》,北京:商务印书馆,1996年版,第135页。

④ 胡象明,《政策与行政——过程及其理论》,北京:北京大学出版社/北京航空航天大学出版社,2008年版,第1-27页。