

Rules and Governance: theory, reality and policy choice

规则与治理： 理论、现实与政策选择

毛寿龙 冯兴元 主编

- ◎ 社会市场经济的经验与意蕴
- ◎ 暴力的制度结构
- ◎ 哈耶克与凯恩斯：论战最后的同与异

Studies on Austrian School
奥地利学派研究



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS
浙江大学出版社

规则与治理： 理论、现实与政策选择

毛寿龙 冯兴元 主编

◎ 社会市场经济的经验与意蕴
◎ 暴力的制度结构
◎ 哈耶克与凯恩斯：论战最后的同与异



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS
浙江大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

规则与治理：理论、现实与政策选择 / 毛寿龙，冯
兴元主编. — 杭州：浙江大学出版社，2014.12

(奥地利学派研究)

ISBN 978-7-308-13906-9

I. ①规… II. ①毛… ②冯… III. ①奥地利学派—
文集 IV. ①F091.343-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 226019 号



规则与治理：理论、现实与政策选择
毛寿龙

责任编辑 叶 敏

文字编辑 张海容

出版发行 浙江大学出版社

(杭州天目山路 148 号 邮政编码 310007)

(网址: <http://www.zjupress.com>)

制 作 北京大观世纪文化传媒有限公司

印 刷 北京天宇万达印刷有限公司

开 本 635mm×965mm 1/16

印 张 21.25

字 数 276千

版 次 2014年12月第1版 2014年12月第1次印刷

书 号 ISBN 978-7-308-13906-9

定 价 56.00元

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江大学出版社发行部联系方式: (0571) 88925591; <http://zjdxcs.tmall.com>

第一部分 货币理论、财政民主 与复合共和制

目 录

第一部分 货币理论、财政民主与复合共和制

- 暴力的制度结构 毛寿龙 / 3
- 财政社会学源流与我国当代财政学的发展 李炜光 任晓兰 / 13
- 经济危机之根源及人类货币制度 蒋豪 / 27
- 奥地利学派视角下的中国通胀传播过程 齐卫国 / 62
- 财政预算与近代中国的治道变革 任晓兰 / 77

第二部分 哈耶克思想和奥地利经济学研究

- 哈耶克与凯恩斯：论战最后的同与异 韦森 / 89
- 自由秩序原则在城市规划中的运用 刘宪法 / 98
- 中国的城市规划秩序：演化抑或建构？ 冯兴元 / 116
- 经济学中的公共事务：兼论政治 / 政府的性质 莫志宏 张曙光 / 126

第三部分 中西思想与治道变革

仁、恕与交易秩序 姚中秋 / 145

社会主义市场经济的经验与意蕴 冯兴元 / 164

第四部分 制度、自主治理与发展

制度协调的一个初步探讨 朱海就 / 211

法治、自治与多中心秩序 王建勋 / 229

走向规则主导型社会：一个关于中国公共治理

转型的研究与实践框架 邓穗欣 湛学勇 鲍勇剑 / 244

从自治到共治——人类社会的共同演化趋势 方竹兰 / 275

性服务产业的自主治理与其知识基础 黄春兴、周芷彤 / 284

晚清向民国转型期间企业家自治社会的形成过程 苏小和 / 301

第一部分 货币理论、财政民主 与复合共和制

暴力的制度结构

毛寿龙*

从经济上来说,暴力是得不偿失的,因为往往两败俱伤。从道德上来说,人类一直谴责暴力,以和为贵。但从政治上来说,冲突是普遍存在的。很多冲突,是暴力性的,有些是个性决定的,而且可能跟肝火有关系。但是,从制度上来说,很多冲突是结构性的,是制度结构决定的。中国目前普遍存在的网络语言暴力、腹诽以及无权力者的暴力,也就是社会群体性冲突事件,韩国、日本等民主化过程中存在的议会暴力,可能和当事人的脾气有关系,但普遍存在的暴力行为,应该是一个制度结构问题。本文将分析暴力的制度结构因素。

一、暴力与秩序

暴力(violence),是人类社会的普遍存在。在中文世界,对暴力的研究较少,但在英文世界,却是很多学者的研究对象。搜索亚马逊英文网站,有将近4万本书,涉及暴力研究,并且是多学科的,包括政治学、经济学、法学、社会学等社会科学,主题

* 毛寿龙,中国人民大学公共管理学院公共政策与安全研究所教授、博士生导师,公共政策研究院执行副院长,中国政府制度创新研究中心主任。

涉及国家暴力、社会暴力、犯罪、家庭暴力、精神分析等。这足见暴力受人们关注的程度和其重要性。

诺贝尔经济学奖获得者诺斯和他的合作者于2009年写过一本书，专门研究暴力和社会秩序之间的逻辑关系，书名是《暴力与社会秩序：解释有文字记载以来人类历史的概念框架》。他们认为，对暴力的控制意味着秩序。人类历史上有两种秩序：一种是自然国家的秩序（natural states），一种是开放进入社会的秩序（open access society）。前者用封闭和控制暴力来建立秩序，后者用开放和竞争来建立秩序，该书的核心是探索什么是自然国家的秩序，什么是开放进入社会的秩序，然后探索人类如何从自然国家秩序向开放进入社会秩序转变的逻辑。人类从暴力秩序走向自然国家秩序，是文明的进入，从自然国家秩序走向开放进入社会的秩序，更是文明的进步。迄今为止，只有25个国家，15%的人口，实现了第二步的转型。^[1]

哈耶克，探索了人类的内在秩序（kosmos）和外在秩序（taxis）。他认为，秩序有两种，一种是制造（made）的秩序，即外在的秩序，一种是长成（grown）的秩序，即内在的秩序。制造的秩序，是以一种命令与服从的关系为基础，或者以整个社会的等级结构为基础的秩序，在这里“优位者的意志，从而最终是某个最高权力机构的意志，决定着每个个人所必须做的事情”。这种秩序是一种威权至上的秩序（authoritarian）。它是简单的制造者能够控制的，其目的始终服务于制造者的目的。与此相反，长成的秩序，是内在的秩序，是以自由和平等互助合作的关系为基础，没有整个社会的等级结构，是自由至上的秩序。它可能是简单的，但却易于长成为复杂的，它没有单一的目的，每一个成员都可以

[1] Douglass C. North, John Joseph Wallis & Barry R. Weingast, *Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*, Cambridge University Press, 2009.

有其目的。威权至上的秩序，显然是建构的秩序，而自由至上的秩序，自然是演进的秩序。哈耶克还分析了法律、自由和秩序之间的关系，发现从古希腊人、罗马的西塞罗，到洛克、休谟、康德等古典自由主义者，到19—20世纪美国的许多政治家，都认为法律与自由是相互依存而不可分离的，而对霍布斯、边沁和很多法国的思想家如卢梭以及现代法律实证主义者来说，法律必然意味着对自由的侵犯。哈耶克认为，这些伟大的思想家们的思想冲突，实际上反映了两种法律观的冲突。^[1]

诺斯的思路是历史和理论框架的，哈耶克的思路是价值和逻辑的。他们的角度不同，用词不同，但价值和逻辑是一致的。他们都认为，有两种秩序，秩序意味着力量的非暴力，力量依然是秩序的核心，但是力量不再是暴力的，人与人之间可以争辩与竞争，但不再杀戮和压迫。

从诺斯的分析框架来看，中国很早就进入了自然国家秩序，但是从自然国家秩序，到开放进入社会的秩序，经历了一百多年的暴力动乱，而后又回到了自然国家秩序。改革开放以来，由于市场秩序的发展，开放进入在经济领域逐步产生，社会领域也逐步开放，政治领域也有所松动。这个过程，显然也是暴力滋生的过程。如何在结构上理解暴力，有助于中国的转型。从哈耶克的价值和逻辑角度来看，中国一直试图以理性和暴力来建立一个等级制的外在秩序，虽然建立了一个文明的帝国，但是一直存在着难以解决的普遍暴力问题。一个内在的秩序如何形成？如何消除暴力的制度结构基础？哈耶克说明了内在秩序的逻辑，但却没有说如何做到，以及内在秩序是如何建立起来的。

本文要回答的问题是，暴力的制度结构是什么呢？或者说秩序的制度结构是什么呢？制度结构，对于约束暴力、建立文明秩序，

[1] 弗里德里希·冯·哈耶克著，《法律、立法与自由》（第一卷），邓正来译，中国大百科全书出版社，2000。

是非常关键的。但是，制度结构的特点是什么呢？

本文认为，治理的制度结构，可以分为三种，一种是单中心集权的制度结构，一种是多中心自主治理的制度结构，一种是单中心民主的制度结构。本文发现，单中心集权的制度结构里，充满着无权力者的暴力，单中心集权结构民主化过程中形成的单中心民主结构中存在着大量的少数派暴力问题。

本文将在理论上分析这些结构中的冲突问题，并认为在多中心自主治理结构里，不会有结构性的暴力冲突问题，因为它有着多样化的暴力化解机制，而使得暴力处于最低的水平，并且暴力往往是因为个人的原因，即使有群体性的暴力，也很容易得到反思，并在多中心的结构里得到化解。单中心民主结构，随着民主实践的发展，政党将越来越民主化，国家层次的权力结构将多中心化，地方自治将越来越发展，个人言论自由、个人利益和个人权利也将得到充分保护，单中心民主结构也将为多中心的自主结构所取代，其暴力行为的制度结构基础将消失。

二、单中心集权与结构冲突

在单中心的制度结构里，有一个决策中心，这个决策中心，比如一位君主。在决策中心之下，有多个次决策中心，比如总督。总督下还有基层的决策中心，比如郡、县或乡镇，或者这三个都有，然后是最底层的个人。

在单中心的决策结构里，有很多冲突，比如认识冲突、利益冲突和权力冲突。认识冲突，可能是多个层面的。可能是理念的冲突、制度的冲突、人事的冲突、政策的冲突、策略的冲突，或者是议题的冲突。

理念的冲突，在单中心的结构里，往往是通过下级服从上级的形式形成的。下级必须无条件服从上级，全体必须服从核心。

但是，冲突还是存在的。因为个人不可能没有自己的意识。要

让下级在理念上服从上级，要解决冲突必须形成共识。那么如何形成呢？首先，是通过系统的学习和教化。所以，单中心的体制需要经常组织学习，从而统一思想。学习的过程，是理解的过程，同时也是背诵和记忆的过程。反复的学习和灌输，也就是洗脑，尽可能去除思想杂念。其次，在利益层面给予鼓励。思想一致的，给予晋升，思想不一致的，不给予晋升的机会。最后，通过权力机制来消除冲突。在学习和利益机制下，如果还有一些没有改变思想，那就通过国家强制力镇压。所以，学习、利益激励和权力压制，是形成共识的三大方法。

当然，这种做法会出现很多问题：一是为了服从共识或者为了洗脑而形成的学习机制，并不是一种创新性学习，这势必导致决策的知识质量下降。二是在利益层面，为了统一思想而给予利益，这时候，就会有很多策略行为，比如为了晋升，假装已经改变了思想，形成了共识，但是实际上是在腹诽。这虽然强化了共识，但其广泛存在的策略行为，也就是谎言和假象，往往使得整个社会的道德水平下降，从而使得执政者的合法性基础逐步流失。三是通过强权来镇压不同意见，会进一步强化这种策略行为，很多人得不到利益，也没有形成共识，却因为恐惧而服从，或者引起更为激烈的反抗，从而导致暴力行为的正当性。

在这样的冲突解决机制条件下，人们平常很少会辩论，一旦辩论就会被认为是有不同意见，就会想到有一个“大哥”在边上，很多话题的辩论，都必须要有很高超的辩论技巧，巧妙地把意思表达出来，让人感觉不是异见者，同时也不是为了啥利益。有些话题，就是敏感话题，所谓的敏感，就是“大哥”比较敏感的话题。由于语言的问题，很多语言也会成为敏感语言，还有好多敏感词。由于缺乏讲理和辩论的实践，一旦有争论，就会看谁的声音高，看谁胆子大，尤其是看谁的位子高，看谁有操作能力。而且最终会诉诸暴力，体制的暴力，或者肢体的暴力。有体制之暴力者，会回避肢体的暴力，但没有权位的人，往往会倾向于肢体

的暴力。所以，在这样的社会里，有权力者，往往彬彬有礼，笑容可掬，但是你不知道是不是真的在笑，他们有国家权力保障他们的利益。但是对于无权者来说，在生活中因为缺乏辩论的能力和技巧的培养，往往依靠自己的暴力来生活。语言的暴力，乃至肢体的暴力，甚至对智障残疾的暴力，往往在无权者的社会里蔓延。这样的社会，儿子胜于女儿，因为儿子，拥有暴力的能力，是权力的象征。因此，这样的社会，是流行溺女婴的社会，也是流行选择性流产的社会。

所以，在单中心结构下，会形成一种单中心的和为贵的文化，一种单中心的服从为贵的文化，一种重语言暴力、重肢体冲突和轻理性辩论的文化。正是在这种文化条件下，一旦进入民主化运作，没有办法再借助体制性暴力的时候，语言暴力、肢体冲突就进入了民主辩论的领域。目前网络上普遍存在的语言暴力，说明网络成了民主发展的重要领域。网上的语言暴力冲突，转到网友在网下约架，说明语言暴力开始发展为肢体的暴力。

三、多中心自主治理与民主共识

与单中心的结构不同，多中心的结构里，每一个个人就是决策中心，然后根据不同的公共事务，形成必要的决策中心。比如就地域范围来说，一定生活圈范围内的邻里小区就是一个邻里小区的决策中心，决定保安、保洁、绿化等公共事务的融资、生产、购买和消费等事务。一个城市是一个决策中心，决定城市的公共事务。一个乡镇是决策中心，决定其乡镇公共事务。一个省是决策中心，决定省的事务，比如教育、医疗服务，司法服务等。一个国家也是一个决策中心，国防外交都是其重要的服务。

所以，多中心的结构，是一个以个人为基础的决策结构。个人决定个人的事务。每一个决策中心内部，不存在一个掌握全权决策权力的人。可能存在总统、省长、市长、县长、乡镇长，但是

不存在命令服从的关系。而且这些人往往是选举产生的，他们在选民面前，人人平等。他们都有独立的选票，相互之间自然也就没有什么命令等级的关系。

多中心的非个人决策中心，依然需要有认识、利益和权力冲突的解决以及形成机制。从认识上来说，要把几万人甚至几亿人的意见形成一个共识，在自由辩论的条件下基本上是不可能的。所以，决策的权力，会被严格限于不同决策中心的公共事务上，个人依然是自主治理的中心，个人在社区形成社区的决策，在县、城市、省和国家不同层次，形成不同的决策共识。

为了形成共识，一般会在制度上进行安排。如建立种种形式的代表制度，尽可能避免全国性的、大范围的冲突，把冲突控制在很小的范围内。

为了解决冲突，一个选区一个代表，还是一个选区多个代表，或者全国的代表，按照选票的比例来分配。一个选区一个代表是把全国性的民主，建立在地方选区自主治理的基础上。

一个选区一个代表，冲突会集中在选举一个代表上。一个选区，通过多数票选举出一个代表，在全国的层次上代表本选区的多数认识，可能会忽略该选区的少数派共识。但是，这种可能性比较小，因为在小范围内，少数派的利益，总是会得到照顾的。因为在小范围里，人与人都是熟人，而且在很多事务上，每个人都可能是多数，也可能是少数，这样，多数派牺牲少数派，很可能每个人都会被牺牲。所以，在小范围内，少数派的利益不容易被牺牲，多数也不可能实施认识上的暴政。

从利益上来说，多中心的利益，都是以个人利益为基础的，所有的公共利益，都基于个人的利益。这样的利益结构，不会牺牲个人利益，其结果是，利益上的多数派，如果无法牺牲个人利益，那么就很难损害少数派的利益。如果在一个公共利益里，多数派和少数派的个人利益，无法调和，那么就不会有公共政策。

从权力角度来说，权力的力量来自制度性的安排。权力，来自

强制力，来自金钱，来自个人魅力，来自制度和规范，来自选票，这些东西都会通过制度安排，正当地成为权力基础。在多中心的社会里，依然有军队、警察和司法等强制力量，这是重要的权力，也会有因财政、货币、土地和金钱等资源产生的权力。选票，是民主的力量源泉。军队、警察和司法，是国家暴力。财政、货币、土地等，都是重要的资源。这些东西，都要有多中心的制度安排，才能让它们成为合理的权力。

从真理的角度来说，波普尔就认为，人类无法获得终极真理，所以，人类社会需要有不同观点的人和平相处的制度。波普尔相信，这是开放社会。^[1]自然，人们也无法有唯一的共同利益，也无法完全获得所有的知识和信息，无法获得所有的需求，无法一揽子解决所有的问题，这都需要有一个多中心的制度结构；否则，人类社会，终将充满暴力。

四、单中心民主：多数暴政与少数暴力

单中心集权的国家，往往产生权力暴政，并产生隐蔽的冲突，和显在无权力者的暴力反抗。在民主化进程中，往往会产生多数暴政，以及少数人的暴力。

在单中心集权国家，由于缺乏自主治理的传统，尤其是很多权力的资源本身都是单中心安排的，一旦民主化之后，全国性的政党往往具有很好的纪律，政党往往不够民主。其民主制度往往是以政党为核心来选举。实行政党分赃制，全国性代表，按照党派，以得票多少来分配代表，在全国代表大会里，就会出现多数派和少数派。多数派，就比较容易实施多数暴政。因为多数派，在全国有少数，而且所代表的多数，和少数派所代表的少数，纯粹是一个数量关系，两者缺少一种通感能力，也很少面对面。一旦全

[1] 卡尔·波普尔，《开放社会及其敌人》，中国社会科学出版社，1999。

国性占多数，就在所有的方面占多数。所以，多数人的认识就在决策上成了压倒一切的认识，少数派的认识就会被忽略不见。一旦少数派在很多方面被多数暴政，那么少数派就会在很多方面倾向于暴力的行为，直到多数派照顾少数派的认识为止。

当然，在单中心的民主结构里，多数派的利益就是国家利益，个人利益不是多数派的利益，就是少数派的利益。个人利益不是为多数派利益牺牲，就是为少数派利益冲突。在这种情况下，一旦多数派成为国家利益，少数派的利益，就会被成为反国家的利益。少数派总是处于被牺牲的位子上。显然，多数派可以彬彬有礼，少数派为了捍卫在结构上就被牺牲了的利益，就只好诉诸于暴力。

不过随着民主政治的进步，个人言论自由、利益和权利越来越得到保护，地方性公共事务越来越在地方层次得到运作，国家和各级政府之间的关系越来越呈现出多中心运作的态势，政党政治也越来越民主化，国家司法权力强化，立法权力强化等等，单中心民主逐步转变为单中心自主治理为基础的民主政治。在这一新的结构中，无疑，无权者的暴力，少数派的暴力，都失去了制度基础。

五、制度设计与自然演进：经验和实践的政策选择

显然，政治中的暴力行为，是有制度结构原因的。在单中心集权和单中心民主的结构里，都有暴力行为，无权派容易有暴力，少数派也容易有暴力。要解决无权派的暴力问题，要实现民主化。而要解决民主化之后的少数派的暴力问题，就要解决个人利益保护和多中心自主治理的问题。

有关单中心和多中心的研究，最重要的学者显然就是奥斯特罗姆夫妇。对于很多学者来说，政府与市场、集权与分权、帝国与自治、国家与个人、单中心与无中心、民主与专制、官僚制与民