

跳出“放乱收死”循环，实现社会治理创新:三十年改革的制度得失  
[信息来源:]

[上传时间: 2008-01-20]

关闭窗口

## 跳出“放乱收死”循环，实现社会治理创新 ——三十年改革的制度得失

韩朝华

中国开始改革开放至今已有三十年，成就不容置疑，但问题也已成堆：经济失序、诚信不彰、环境污染、资源耗损、收入差距拉大，吏治腐败，贿赂公行……。这一切正在引发广泛的社会置疑，甚至可能成为诱发社会冲突的重要隐患。如何解决这类问题，成了当前中国社会各界关注的焦点。

### 一. 社会“乱象”与分权化改革

眼下社会中的诸多“乱象”其实不外乎人类自利行为的表现。自利是人类的本能倾向，它在任何社会环境中都会发生作用。只是，在不同的社会环境中，人类自利倾向的表现方式会大不相同。例如，在计划经济体制下，个人的经济自由很少，个人自利冲动的主要表现是追求个人成本最小化，而不是个人收益最大化。因而，在计划经济体制下的个人自利行为主要表现为偷懒、塞责、推诿、敷衍、回避任务等等。而在改革开放后，个人或单位有了较大的经济决策权，人们的自利行为更多地转向收益最大化而不再仅仅是自身的成本最小化。

发展市场经济必然要肯定和保护个体利益，并鼓励个体的自利行为。但是，肯定和鼓励个体利益并不必然导致社会失序和机会主义行为泛滥。对比其他发达市场经济国家的情况就会发现，那些国家里并没有目前中国社会中如此普遍的社会失序，其公权私用的问题也远没有眼下中国这么严重。这主要是因为，那些发达市场经济国家虽然在价值观上鼓励个体的自利行为，并在体制上保障个人自由和私有财产，但同时也建立了完备的制度规范来系统地约束个体的自利行为。这类制度约束将众多个体的自利行为纳入符合社会整体利益的轨道，使个体追求自身利益最大化的过程成为其增进社会利益或他人利益的过程，并由此实现了社会与个人、个人与个人之间的利益整合。用经济学的术语讲就是，有效的制度规范使个体追求自身利益的行为与增进社会整体利益的需要之间实现了“激励兼容”。因此，在发达的市场经济国家中，市场经济的高度发展并没有导致大面积的社会失序。

可为什么在中国肯定个人自利倾向和发展市场经济却引发了如此严重的社会失序呢？

稍具生活常识的人都不难想见，个人可用以致富的途径和手段多种多样。其中，有的途径和手段能增进社会整体利益或他人利益，如技术发明、产品创新、降低成本、改进质量、完善服务等等；有的途径和手段会损害社会整体利益或他人利益，如制假售假、污染环境、寻租行贿、偷税漏税、走私贩毒、蒙坑拐骗等等。在现代经济学中，习惯称前一类致富途径为“生产性的”，后一类致富途径为“非生产性的”。显然，在多数情况下，如没有恰当的约束和规范，靠非生产性途径致富比靠生产性途径致富要容易得多。例如，仿冒名牌比自创名牌要容易得多；不污染环境的生产与污染环境的生产相比，成本明显要高；偷工减料比货真价实更易盈利……；诸如此类，不一而足。由此而来，如果一个社会对个人或小群体的致富行为不施加必要的引导和规范，任他们在谋求自身利益上自行其是，则个人或小群体都会自发地趋向非生产性的致富途径。

当这类非生产性的自利行为在一个社会中得不到有效抑制时，个人或小群体追求自身利益的过程往往成为他们损害社会利益和他人利益的过程。当这类激励不兼容成为一个社会中的普遍现象时，这个社会就会堕入非生产性消耗和利益冲突的陷阱难以自拔。它意味着社会无法有效地整合不同利益。结果，许多个体谋求自身利益最大化的过程不仅不能增进社会利益，还可能侵蚀或损害社会利益。因此，在任何一个社会里，如何恰当地甄别、筛选、规范和引导个体追求自身利益的途径和手段，鼓励生产性行为，抑制非生产性行为，以实现个体利益与社会利益之间的激励兼容，都是一个重要的和难以回避的制度建设问题。

而始于八十年代的分权化改革没有正面应对这一点。它肯定个体自利行为的正当性，并注重在政策和体制上“放权”和“松绑”，却没有就获得了自由的个体应如何自利设立明确的规范。随着分权化改革的不断推进，决策权力被下放和分散了，对个体自利行为的行政约束减少了，但整合和协调多元利益的社会治理机制却没能发展起来。由此导致了一个影响深远的后果：个人乃至全社会都只注重是否实现了致富（发展），却不在乎是靠什么途径和手段实现的致富（发展）。于是，各种机会主义的非生产性自利行为日益增多，中国社会渐渐沦入了一种源于治理真空的失序状态。既然放任污染可以致富一方，就不会有人去认真地控制污染；既然制假售假财源茂盛，自然不会有人去殚精竭虑地搞发明创造；既然以权谋私、贪污渎职照样平步青云，就很难有几个掌权者能清廉勤政。分权化改革使中国经济既失去了传统计划体制下的行政性管控，又未能建立起适应市场经济需要的社会治理，陷入了一种少有的“自由”状态。

## 二. 分权化改革的认识局限

导致这种改革后果的认识根源在于分权化改革所依据的市场经济观。

在七十年代末、八十年代初的中国学界和中国社会，理解市场经济的主要理论依据是以亚当·斯密、A·马歇尔以及边际效用学派等为代表的古典和新古典经济学，以及五、六十年代里在苏东国家中形成的经济改革理论。而后者的理论渊源仍离不开西方的古典和新古典学派。

古典和新古典经济学的分析视野基本上局限于市场中的供方和需方，主要分析和描述供求双方如何在价格信号的引导下达到需求与供给的均衡，又如何从单个产品、单个市场的局部均衡达到全社会的一般均衡。在这一脉理论的分析框架中，与制度无关的抽象交易者以及这类交易者的利益最大化动机成为核心因素。这类理论模型借助各种数学工具，论证抽象个体追求自我利益最大化的结果是社会资源的有效配置和社会整体产出的最大化。由此，市场经济的效率源泉被归结于各经济主体对本位利益的自发追求，而现实市场经济中约束经济主体自利行为的成套制度则被置之度外。

根据这样的市场经济观来比较计划经济体制和市场经济体制，会认为两者的根本区别在于经济决策权的集中程度和经济个体的行为自由程度。在它看来，市场经济高度分权，而计划经济高度集权；市场经济中个人和厂商是自由的，而计划经济中个人和厂商是不自由的。基于这样的对比，自然会推导出改革计划经济体制的核心原则应该是权力分散化。

与此相应，当时的理论研究和改革宣传所鼓励的不是遵守规则（法律或政策），而是无视规则。如当时社会中有一个备受热捧的说法：“遇到红灯绕道走，遇到黄灯加快走，遇到绿灯超常走。”即把经济领域里的制度和政策比作交通信号，并号召基层政府、企业、个人在改革中尽可能地规避“交通”信号，大胆违规。

应该肯定，在改革的起步阶段，倡导不拘成见、不守成规、大胆尝试的精神是有其积极意义的，而且，这种所谓“三灯理论”所针对的也主要是传统计划经济体制下的各种陈旧的规则。但凡事都有一个度。“三灯理论”尽管在一个时期内对解放思想、推动改革产生了积极影响，但它无视“交通规则”的必要性和严肃性，只破不立，未在否定传统体制束缚的同时就市场经济下必要的行为规则给出明确的主张和规定，因而是一个具有严重片面性的理念。这种理念一旦长期流行，高度普及，并在事实上被社会默认为行为的正道，整个社会的利益整合和秩序协调必然遭到严重侵蚀。既然无视交通信号的行为值得倡导，设置交通信号灯并要求人们服从交通信号的要求还有什么合理性？

颇具黑色幽默的是，八十年代里，当中国为发展市场经济而大张旗鼓地宣扬无视行为规则的“三灯理论”时，国际经济学前沿却兴起了一场高扬制度重要性的范式革命，即制度经济学革命。与传统的市场经济观相比，这一脉经济理论中的市场经济观突出了制度在市场经济体系中的决定性作用。它认为，市场机制的理论优越性，如优胜劣汰、不断创新、资源优化配置、经济持续增长等，都不是单纯放任自由的产物，而是一整套制度规则有效作用的产物。这里所谓制度规则可分为两大类：一类是正式制度，它包括各种成文法、政府法规和条例、企业章程等等；另一类是非正式制度，它包括道德、习俗、传统、行事惯例等等。这些制度在经济生活中的基本作用是约束经济当事人的行为自由度，使各经济主体在经济交往中的行为具有确定性和可预见性，从而降低交易成本，促进不同经济主体在专业化分工的基础上实现多样、灵活、稳定的合作。

当代经济学的研究已反复证明，没有系统而有效的制度约束，无法实现不同利益主体之间的激励兼容，优胜劣汰、技术进步、资源优化配置、经济持续发展都将是不可能的。因为，在缺乏制度或制度失灵的情况下，所有经济当事人都无所顾忌地按其自身利益最大化意愿行事，将导致整个社会在经济合作上的难度急剧上升（用制度经济学的术语讲就是“交易成本

大增”），结果是社会分工受阻，创新和效率遭到抑制。因此，制度约束在市场经济中至关重要，无视制度规范的“经济自由”只能是一场社会灾难。

当代经济学在肯定了制度在市场经济中的重要性之后，顺理成章地得出了一个重要判断：政府是市场经济中的重要角色，或者说，政府是市场经济中不可或缺的主体。因为，制度是一种公共品，它具有显著的正外部性、非排他性和规模经济性，因而社会在制度方面的多数需求很难通过市场由私人供给来满足，制度的创立、维持和有效作用都有赖于政府。尤其是各类正式制度（法律是正式制度的典型），多数只能由政府来提供。

因此，在这种新市场经济观看来，一个社会中，市场机制能否有效作用，取决于该社会中的政府在制度供应上是否有效。无政府状态或弱政府状态都不利于市场经济的发展。无政府状态意味着社会中的制度供给不足或根本无制度供给，而弱政府状态则意味着一个社会中虽有制度供给，但形成的制度缺乏效能和权威，因而作用有限。在这两种情况下，社会都不能有效地约束和协调个体的自利行为，结果必然是机会主义行为盛行，交易成本激增，社会整体福利受损。所以，无政府或弱政府状态其实是市场经济的克星。可以说，肯定个体利益，鼓励个体的自利行为，并非市场经济体制的全部特征，对个体自利行为施加系统的制度约束同样是市场经济体制的基本特征之一。

弄清了这一点，就会看到，眼下中国社会中愈演愈烈的行为失序并非单纯的个人道德或品行问题，而是八十年代以来改革思维和改革实践的一种局限使然。既然“交通”规则被视若无物，“交通”失序就是必然的。由此可见，眼下中国社会中的种种“乱象”虽是伴随着分权化改革而蔓延开来的，但它不是发展市场经济的必然结果，而是我国的政府转型落后于经济市场化进程的结果。种种乱象是我国既有社会治理模式与新兴的市场经济之间发生严重摩擦和冲突的反映。这不是市场失灵，而是政府失灵。

### 三. 泛道德化批判的盲目性

这一系列社会“乱象”最先引发的直接社会反应是泛道德化的反思和批判。这种泛道德化的批判为世人描绘了一幅暗淡的世象图：官员腐败、医生黑心、教师逐利、学者无良、企业家贪欲……；似乎社会的各个方面都有问题，“洪洞县里无好人”。然而，这样的反思和批判看似慷慨激昂，实则空洞乏力，不得要领。

因为，它将源于社会利益结构多元化的利益差异纳入了道德冲突的范畴。而具体的利益差异一旦被置于道德分析的框架之中，就不会再被视为利益分歧，而会被归结为好与坏、对与错、良心与黑心、正义与邪恶的对垒。这种问题混淆具有严重的误导性。

首先，道德化的批判只针对别人，不面向自身，因为没有人会认为自己的利益立场是不道德的。因此，在泛道德化的批判话语中，利欲熏心的官员、医生、教师、学者、企业家几乎都是媒体报道或者网络传言中的人和事，与每人自己和自己的熟人都不沾边。于是，这样的社会批判只指向他人和生人，不指向自己和熟人——道德滑坡，社会失序，与己无关，皆他人之故耳。

其次，由于不同的利益群体或个人都是从其本位利益出发来做判断的，因而在泛道德化思维

中，一切与自身利益不一致的立场、视角、主张都有可能被斥为不讲良心、不合正义。而正常的利益差异或分歧一旦被混同于道德上的是非之论，就完全偏离了解决问题的正轨。因为，从利益差异的角度看问题，一切利益都有其合理性和正当性，都不容简单化地予以否定；面对不同利益的差异或分歧，社会需要的是在各种利益之间寻求恰当的平衡和兼顾。而从道德角度来看问题，则不同的利益诉求问只有对错之分，只能非此即彼，绝无调和、妥协、折中的余地。也因为如此，近年来，随着泛道德化改革反思的蔓延，全社会中弥漫起一股暴戾之气。它不是引导公众正确地认识和思考中国社会正面临的制度改革和创新任务，反而人为地勾勒群体对立，诱发敌意攻讦，激化社会矛盾，实属煽情有余，建设不足。

再次，更重要的是，如果人们对各类社会“乱象”的认识局限于道德批判，必然将问题的根源归结为当事人的个人品性，如人品、良心等等，并得出一种似是而非的结论，即社会如此混乱主要是因为具体当事人太坏，由此而导出的对策思路必然是惩治个人。而惩治个人的本质是换人，不是换制度。但只换人、不换制度的治乱思路，最好的结果不过是打倒了一批旧的“坏人”，再换上一帮新的“坏人”。其实，人是大体一样的，不过自利而已。在缺乏恰当的制度来规范和协调个人自利行为使之与社会利益相兼容时，任何个人掌握权力（行政、资本、信息或话语等等权力）后都会使权力的运用偏离社会利益，成为其谋求私利的工具。对待社会失序问题以及与此相关的社会不公、腐败等问题，简单地诉诸道德抗议和情绪化批判是传统德治文化和人治文化的老套，中国社会苦于这套陈旧思维已久。

在市场经济中，道德具有重要的规范作用。但是，道德规范的有效性离不开正式制度（如法律）的配合和支持。如果一个社会不能通过正式制度的创新和完善来有效地抑制、惩戒各种非生产性自利行为，则任何道德规范都将失效。在这种情况下，侈谈弘扬道德将注定成为误导公众、贻误国家的空论。

#### 四. 中国需要建立专司行为规则和激励兼容的社会治理层级

面对社会失序问题，简单化地否定个体自利的正当性和市场化改革的基本方向是非理性的，真正的出路在于推动社会治理模式的转型。理性的市场经济既肯定个体自利的正当性，同时又注重约束和规范各类主体的自利行为，从而使不同个体的利益之间能得到适当的平衡和兼顾。而要实现这一点，一个关键条件是社会中要有一个超越所有个体利益的“仲裁者”。这个仲裁者与任何具体利益无关，只负责制定和执行有关社会交往和利益博弈的规则，并对所有个体一视同仁，由此将各类社会主体追求本位利益最大化的行为纳入一定的规则体系之内，从而实现利益分配的平衡和社会的有效整合。但是，我国现有的社会治理结构却无法满足这种需要。因为，在中国既有的社会治理结构中缺乏这样一种超脱的利益衡平机制。

从结构上来看，发达市场经济体系中的社会治理体系不是一个平面的制度集合，而是一套从一般规则到具体规则的层级结构（hierarchy）。所谓一般规则是指那些具有普适性、根本性的社会准则，它们大都较为抽象和原则，不针对具体情景和事物。这类规则往往体现为正式的权利法案或各种“基本法”，如宪法等。而具体规则多针对具体情景和事物，体现为花样

繁多的成文法或细则，如物权法、交通法、会计通则、统计规范、选举程序、失业救济条例等等。从功能和有效性上来讲，一般规则高于具体规则，具体规则要服从一般规则。当具体规则之间出现矛盾时，常常要由一般规则来对它们实施调整和规范。由此，从一般规则到具体规则构成了一个从高级到低级的规则体系。与规则的层级结构相对应的是规则制定机构的层级结构，它体现为从中央到地方、从立法到行政的不同立法、执法机构。这一系统中的不同组成部分既相互依存，又相互制衡，形成一套复合型的社会治理体系。

在这种复合型社会治理体系中，政府的行政管理和干预职能属于具体规则的层面，政府实施政策干预的方向、重点、程度、方式都要经受更高治理层级的控制和规范。也就是说，在发达市场经济的社会治理体系中，承担行政管理职能和公共服务职能的政府还只是一个执行层面，不是统帅性的“裁判员”和立法者。

与此相比，我国的社会治理体系则显得结构过于简单，缺乏职能上的分工和层次性，尤其缺乏一个专司社会规则和利益协调的统帅性层级。因为在我国，党政一体并直接构成了社会治理体系的最高层。这个最高层既承担着经济-社会发展的职能和行政性的社会管理职能，又承担着利益协调和规则制定的社会治理职能。由此导致两个后果：一是处于社会治理体系顶层的政府既是“运动员”，又是“裁判员”，当政府行为出偏时，社会缺乏有效的防范和纠偏手段；二是社会中缺乏一个超脱于各类具体利益之上、专司社会规则制定和执行的统帅性层级，因而当强势群体的利益追求威胁或侵害了弱势群体的利益时，社会难以及时、有效地施加平衡和协调。这是目前我国社会中产生诸多失衡、失序现象的制度根源。

所以，对于当前我国的社会治理转型来讲，当务之急是要在我国的社会治理体系中建立起专司制定规则和执行规则的统帅性层级，从而尽快克服社会最高治理层级一身兼具“运动员”和“裁判员”两种职能所带来的角色冲突和功能障碍性治理失灵。也就是说，我国在社会治理模式上需要扬弃相对简单的既有结构，转向一种多层次的复合型结构，以适应一个利益多元化社会在治理上的需要。

## 五. 结论

建国以来，我们在经济体制上已多次经历了“一放就乱，一收就死”的循环。其根源就在于看不到“放权”所导致的社会利益结构多元化必然要求有与之相适应的社会治理转型。因此，每一次放权都不注意在新兴的多元利益之间建立起有效的激励兼容机制，从而未能将个体的自利行为导入增进社会利益的轨道。结果，“放权”成了致乱的途径，放了权又不得不收权。然而，一旦收权，虽使源于利益多元化的“乱象”受到抑制，但经济活力也随之消失，经济趋于“僵硬”和“死寂”。当前中国已再次面临新一轮“放权”所带来的乱象，要想避免重蹈“收死”的老路，就必须推进制度变革，加快社会治理的转型。

(2007年9月20日)

---

上一篇文章: 世行对中国经济规模的重估及含义

下一篇文章: 学者倡中小企打破常规谋发展(澳门日报)

版权所有: 中国政治经济学教育科研网

电话: 010-62511177如有任何意见或问题, 请发Email至[cape@ruc.edu.cn](mailto:cape@ruc.edu.cn)