



## 第一章（林梅：《社会政策实施的制度分析》）

林梅

2005-10-18

### 第一章 问题的提出

#### 一、研究的缘起

资源、环境、人口与发展四大问题及其相互影响是当代人类发展所面临的最重大的战略问题，中国也不例外。目前，可持续发展已成为我国的一项基本国策。我国作为一个发展中的大国，如何在迅速发展经济、改善人民生活的同时，保护好我们赖以生存的环境，是实施可持续发展国策时必须解决的一个重要课题。在中国，人们一般持有这样一种观念，即只要有清洁生产技术和污染治理技术以及足够的资金投入，就能够实现保护生态环境的目标，因而人们往往只重视或强调科学技术以及资金投入在治理环境问题、实施可持续发展战略中的作用。然而，西方工业化国家治理保护生态环境的历史经验以及我国近二十年来在生态环境保护事业方面的发展历程表明，技术科学及其手段虽然在生态环境的治理保护中有着不可替代的作用，但是，仅仅依靠科学技术和资金投入并不能自然而然地彻底解决生态环境的治理保护问题，许多社会因素在生态环境的治理保护中起着举足轻重的作用。它直接制约着有关生态环境治理保护技术的采用以及相关资金的投入及其作用的发挥。因此，加强生态环境治理保护中社会因素的作用的研究，已经日益成为不少有识之士的共识。其中，1972年6月在瑞典首都斯德哥尔摩召开的地球首脑会议，通过了《人类环境宣言》，标志着人类对环境问题的认识达到了一个新的高度。

目前，不少西方发达工业国家已经开始了这方面的研究，并发展起来了一些相关的新兴学科如环境社会学、技术社会学等，而我国在这方面的研究几乎还是一片空白，有关环境方面的问题甚至还没有引起人们足够的重视。而在实际生活中，有关环境方面的社会问题是非常严重的。近十多年来发生的许多触目惊心的生态环境事件，绝大多数都是由一些社会因素，如个人利益、部门利益、短期利益以及贫穷等造成的。可以说，有关社会因素已经成为我国目前治理保护生态环境、实施可持续发展的主要障碍。

在影响生态环境保护的诸多社会因素中，公众的环境认知和国家的环境政策被认为是非常重要的两个因素。其中，公众的环境认知在微观上直接影响着每个社会成员在生态环境保护方面的具体行为，而国家的环境政策则在宏观上指导、规范着社会中的个人、群体以及整个国家在生态环境保护方面努力的方向。西方工业国家的发展历史表明，加强公众的环境意识，制定一个好的国家环境政策，对于加强和推动一个国家生态环境保护事业的发展具有极为重要的作用。

20世纪70年代中后期以来，我国相继制定了一系列的环境政策，例如实行环境影响评价、“三同时”、排污收费、环境保护目标责任制、城市环境综合整治定量考核制、排放污染物许可证制、污染集中控制和限期治理等制度和措施，这些环境管理制度和措施在治理环境污染、提高人们的环境意识方面发挥了很大的作用。然而，我们也应该注意到，尽管这些政策已实行了这么多年，但是我国在生态环境保护方面仍然存在不少问题，局部地区的环境状况甚至有所恶化。人们不禁要问，既然已经制定了这么多的环境政策，为什么环境问题还是没有彻底解决呢？这其中究竟是什么因素在起作用呢？

围绕这些问题，本书以洞庭湖区实行的“平垸行洪、退田还湖、移民建镇”政策为例，着重探讨我国社会政策的实施机制，对影响社会政策执行的种种因素及其作用方式与途径进行详细的分析与研究。改变分析角度，或许可以帮助我们了解其他因素在导致各种社会问题如环境问题中的作用。比如，对环境政策实施过程进行一种制度分析，考察其中人们的认知、正式规则与非正式规则的互补对于环境政策实施的影响等，这种分析关注的基本问题不是环境政策的制定或其基本的政策内容、技术手段等，而是在于环境政策的实施机制方面。笔者希望通过对环境政策实施过程的考察，探讨其中各相关因素存在和发挥作用的条件。

正如政策的制定具有自己独特的规律性一样，政策的实施同样有它独特的规律性。只有研究和掌握这种规律性并用它来指导工作，我们才能够全面、正确地贯彻执行中央政府颁布的各项社会政策。在分析中，笔者将结合我国1998年长江流域大洪水之后，在洞庭湖区实行的“平垸行洪、退田还湖、移民建镇”政策，来考察环境政策的贯彻、执行机制，并将其推及一般的社会政策。就目前来说，选取这样一种视角来研究社会政策的范例还不多见，已有的社会政策研究大多偏重于社会政策的形成过程、具体的社会福利与社会保障政策研究、第三部门发展研究以及某些独特的社会政策问题研究，较少涉及到社会政策的实施过程，而这正是本书的立足点和新意所在。然而，必须承认，由于在研究中遇到缺乏完整而系统的研究参考的困难和本人研究能力的限制，本研究还是比较粗糙的。

#### 二、社会政策研究的文献回顾

本项研究以政策实施过程为导向，以对洞庭湖区“平垸行洪、退田还湖、移民建镇”政策实施过程的实证研究为基础，探究影响政策实施效果的种种因素，厘定政策所涉及到的不同群体或部门在政策实施过程中所扮演的角色，并将结论推及一般社会政策，以拓展社会政策研究的视角，进而凸显过程性因素对于社会政策研究的重要意义。

## （一）相关研究简述

当前的社会政策研究，重点涉及的研究领域主要有（中国社科院社会政策研究中心，2000）：（1）社会政策的形成过程，主要包括社会政策思想的形成、政策的制定与政策立法、政策执行、政策效果评估，中央与地方的关系对社会政策的影响，政策过程中的公民参与，社会政策决策支持系统，以及社会政策中的公平与效率等问题；（2）社会福利与社会保障，主要包括社会福利与社会保障制度的国际比较，中国社会福利与社会保障政策体系的建立，失业、养老、医疗、住宅、社会救助等领域的社会福利与社会保障问题；（3）第三部门发展研究；（4）其他比较紧迫的社会政策问题，如环境与资源保护、可持续发展、城市中的弱势群体社会扶助、工程建设中的移民问题、村民自治——国家、地方政府与农民的关系问题等。

综合起来看，目前有关社会政策方面的研究，一部分侧重于较为抽象和宏观的层面（巫俏冰，2002），另一部分则侧重于某项具体的社会政策研究。前者例如，王卓祺、雅伦·获加通过阐释部分西方学者对社会政策概念的理解及其演变而建构了一个社会政策的概念架构，用于分析福利制度背后的理念、制度安排、政策输出及分配结果，比较全面地显示了社会政策在福利制度中的位置。他们认为，西方福利国家经验所显示的社会政策界定是从资源分配走向社会关系分配，社会政策讨论的议题也从再分配范畴延展到经济生产范畴。社会政策不单属于政府行动，更重要的是反映了不同社群的分配结果，而左右社会政策产生不同结果的是社会、经济及政治部门的制度安排（王卓祺、雅伦·获加，1998）。文中提及的米德格利对社会政策的操作化界定——即对社会问题的控制，社会需要的满足及社会机会的保障（Midgley，1997）——是本研究倾向于采用的社会政策涵义，且本研究侧重于前者，即采用狭义上的社会政策定义，认为社会政策主要立足于解决或是缓解已出现的社会问题。梅建明在《社会发展与社会政策》一文中也强调了社会政策与社会问题相联系的特点，认为对社会问题的关注而形成的系统观点就是社会政策。它不仅仅是一种思想、一种制度化的安排，还是一种针对社会问题的集体行动，其制度化特征主要通过政府的政策性角色和社会立法这两个维度得到表现（梅建明，1999）。与此相似，陈国钧也认为“社会政策是解决或对付社会问题的基本原则或方针”（陈国钧，1984）。此外，熊跃根以社会福利理念的三种思潮为线索，分析和解释了西方福利国家社会政策的概念演变，通过国家、市场和福利三者之间的内在联系，深入探讨了他们各自的角色和功能（熊跃根，1999）；杨团探讨了社会政策的定义，社会政策的背景、目标，社会政策的范畴和内容，社会政策行动的形式，社会政策的本质，社会政策的信念，社会政策的研究方法（杨团，2000）以及社会政策研究范式的演化（杨团，2002）；巫俏冰以北京市农村社会养老保险制度为例，探讨了社会政策研究的过程视角（巫俏冰，2002）；唐钧探讨了社会政策的基本目标，即从克服贫困到消除社会排斥（唐钧，2002）；杨伟民讨论了社会政策与公共政策的关系以及社会政策与公民权利的关系问题（杨伟民，2002）；严幸智探讨了西方社会政策的历史沿革及其理论基础（严幸智，2001）；方卫华分析了西方社会政策的经济嵌入性与政治嵌入性，并透视了当前西方社会政策的新特点（方卫华，2002）；张敏杰探讨了西方社会政策的诸多理论流派及其模型，并分析了社会政策在我国社会经济发展过程中的取向（张敏杰，1999）；关信平探讨了社会政策发展的国际趋势及当前我国社会政策的转型（关信平，2002）。后者如尚晓媛的《从国家福利到多元福利——南京市和兰州市社会福利服务的案例研究》（尚晓媛，2001）、熊学刚的《从城市贫困问题探讨我国社会政策模式和分析框架的建构》（熊学刚，1999）、杨团、葛道顺的《社区公共服务社：消除边缘性的社会政策》（杨团、葛道顺，2002）、钱再见的《中国社会弱势群体及其社会支持政策》（钱再见，2002）等等。有关某项具体的社会政策的研究一般着眼于当前转型期中国社会出现的问题进行讨论，进而提出相关的政策性建议，或拓展社会政策的分析模式和框架的建构。

无论对社会政策进行历史分析与宏观把握还是具体的社会政策研究，上述研究的一个共同点，就是对社会政策的界定基本上属于一种静态的描述，而极少将其理解为一种过程。巫俏冰进行了一种尝试，从过程视角出发，将社会政策理解为相互关联的几个阶段并重点考察主体与受众间的互动如何影响政策的实施及其效果（巫俏冰，2002）。这与笔者的研究思路不谋而合。本研究则将社会政策视为一种持续的动态过程，中央政府制定出一项社会政策之后，由于政策所涉及到的不同群体对政策的认知各不相同，各自所掌握的知识信息也不同，加上受到各种正式规则和非正式规则的影响，以及监督、信息反馈机制的乏力，导致政策执行部门不断地进行政策的再制定，从而影响到政策的实施绩效，与中央政府的政策目标相去甚远。

## （二）环境问题研究的制度分析

由于本研究以环境政策作为案例，在这里也将有关环境问题的研究做一个简要的介绍，其中主要侧重于对环境问题的制度分析。在对既有文献进行检视的同时，提出本研究所要探讨的问题。

20世纪中叶以来，人类社会对环境产生了不可预期的、危险的影响，人们的行为日益威胁与破坏着人类赖以生存的基础，这种现象已引起了国际社会及学术界的广泛关注。目前，有关环境问题的文献研究主要围绕人与自然的关系、环境退化、环境意识、环境运动、技术风险与风险评估、全球环境变化与可持续发展等问题展开（莱斯，1993；Jim Cheney，1989；P. Dickens，1992；迪尔凯姆，1985；吉登斯，1998、2000；格尔茨，1999；Schnaiberg et al.，1986；R.E. Dunlap，1986、1998；Cylke，1993；M. Redclift and T. Benton，1994；R. Inglehart，1982；S.R. Brechin & W. Kempton，1994；Hannigan，J. A.，1995；H. Kriesi，1989；S. Krinsky and D. Golding，1992；R. Ballinger，1997；U. Beck，1992、1995；Scott Lash et al.，1996；Stern et al.，1986；B. Wynne，1980）。

近年来，国内学者也开始关注环境问题这方面的研究。总地说来，国内学者在这方面的研究尚很薄弱，相关的研究主要围绕生活质量研究、社会发展指标体系等进行。例如卢淑华教授（1994）在《城市生态环境问题的社会学研究——本溪市的环境污染与居民的区位分布》一文中，通过大量主观指标的调查，描述分析了环境污染严重的本溪市居民对环境污染的认知，把自然生态观点与社会生态观点结合起来。朱庆芳（1987）、林南（1987、1989）、郑杭生（1988）、中国社会科学院“社会发展与社会指标”课题组（1989）、卢淑华（1992）、叶南客（1992）等人在研究中，把环境质量作为一个重要的指标纳入到生活质量研究和社会发展指标体系中。叶文虎（1997）、郝晓辉（1996）、曹凤中等（1998）把环境和资源纳入可持续发展指标体系；杨开忠（1994）、毛文永（1995）、余谋昌（1995）则把环境作为可持续发展的一项重要内容；厉以宁（1991）对贫困地区经济与环境的协调发展、环境保护与受害者的补偿问题进行了研究，提出了经济运行的四种机制。麻国庆（1993）从社会学和人类学的角度，研究了社会结构中的家庭、社会组织与环境的相互关系，并揭示了不同文化群体所拥有的环境知识对于其生存、发展及社区的环境管理的作用，提出只有调整人类和环境的关系，才能使人类和环境协调发展。洪大用（1997）调查、分析了我国公众的环境保护意识并得出了一些结论。唐军（1999）对北京市城乡居民的环保态度与环保行为进行了实证研究，认为二者之间存在一定的关联，并得出了“差异反应论”的结



论，即个人的背景、经历和感知将会在其中发挥不同的作用。以上这些研究也都没有涉及环境政策实施机制的问题。

面对各国范围内日渐突出的环境问题，经济学也开始介入这一领域。在新制度经济学（New Institutional Economics）的研究中，也有一些从环境的角度进行的制度分析。其中，较有影响的理论如“公用地的悲剧”（the tragedy of the commons）和科斯定理。“公用地的悲剧”是指假定某个村庄的全体成员共同占有一块土地，每个成员都有权在土地上放牧牛群。由于公有地的蓄草量固定，因此，放牧收益服从报酬递减规律。从单个成员的角度看，只需放牧一头牛的收益超过其成本，增加放牧量总是有利可图的。如果每个成员都这样想，那么，追求利润最大化的村民将会不断扩大放牧量，直到总的牛群规模达到在公有产权下的均衡放牧量。在这个水平上，公有地的平均放牧收益等于平均成本，无人获得任何收益。而在私有所有权条件下，却可以获得一定的租金（即收益）。可见，公有地上的竞争导致了土地租金的流失和过度放牧，个人追求利益的最大化，把自己的一部分成本让他人分担。简言之，“公用地的悲剧”反映了由于产权界定不清而引起的个人自由化行为如过度放牧导致了集体的悲剧，即资源过度利用的问题。也就是说，在公有产权下，人们缺乏考虑自己的行为对他人造成的外部影响，导致私人边际成本小于社会边际成本。

科斯定理则是指在完全竞争、不存在交易费用和收入效应的条件下，被清晰界定的产权不论如何安排，即不论责任制度如何分配，不论制造损害的一方是否有权利这样做，资源配置的均衡结果均不受影响。科斯在《社会成本问题》（1960）一文中，从对他人产生有害影响的工商业企业的行为入手，探讨了在存在相互性和外部性问题的条件下，如何避免较严重的损害的问题。他选取的案例如工厂的烟尘给邻近的财产所有者带来的有害影响，糖果制造商的机器引起的噪声和震动干扰了某医生的工作，走失的牛损坏邻近土地上的谷物以及河流污染对鱼类的损害等，研究在存在相互性问题的条件下，如何通过产权的明确界定并允许双方自由交易来达到资源的有效配置。科斯试图说明的实际上是这样一个问题：由于现实中交易费用不可能忽略不计，在许多场合往往十分高昂，因而产权安排对资源配置来说极为重要。

这两个重要的理论虽然都是从环境问题入手来进行制度研究的，但是二者都没有涉及到制度的实施问题。某些新制度理论家特别关注了制度的实施问题，重要的有诺思和威廉姆森。诺思在《制度，制度变迁与经济绩效》（1994）一书中，主要强调了制度实施是一个需要耗费成本的过程以及与此联系的制度的不完全性，从而强调了正式制度和非正规制约之间协调的重要性。诺思指出，“要界定、保护产权及实施合约是要耗费资源的。制度加上所利用的技术决定了这些交易费用”，“制度在生产成本中起着重要作用”（诺思，1994：84）。他还注意到与制度实施相联系的正式制度和非正规制约相互关联的不同形式，但没有对此展开论述，更没有进行实证性研究。

威廉姆森在关系合同理论（1985）的研究中，也强调合约实施过程的重要性，并从制度的不完全性导出了合约实施中人际关系的重要性。威廉姆森认为，由于有限理性和机会主义的存在，导致合约是不完全的，而且使合约的实施成为重要环节，具有特定身份的人际关系嵌入到合同关系之中，对以后的专用投资决策和重复交易起着很重要的影响作用。但是，他忽视了人际关系和成文合同之间的复杂的交织关系、合同所嵌入的人际关系的结构差异以及这种差异对合同实施过程的影响（刘世定，1999）。

综上所述，有关环境问题的社会学研究主要集中在有关人与自然的关系、环境退化的原因、环境意识、环境运动、技术风险与可持续发展等几个方面，而缺乏从环境政策的实施机制的角度来考察影响环境政策的实际绩效的原因。本研究正是从现有的研究空白基础上出发，试图通过对环境政策实施过程的考察，探讨政策执行过程中影响政策实施绩效的各种因素存在和发挥作用的条件。诺思和威廉姆森的理论对本研究的分析有很重要的启发意义，他们为政策实施机制研究提供了一条很有价值的思路。但是，他们都集中精力于和新古典经济学理论的完全制度假设对话，虽然他们注意到了制度与实施之间的关系，但是，他们没有对过程进行细致的研究，没有详细分析制度实施过程中的机制问题。当然，更没有关注环境政策实施中的特点。

由于环境政策的特殊性，如目标不明确、属于长期效益等，导致地方政府在执行政策的过程中发生了很多偏离行为。虽然地方政府一般仍然按照国家制定的总体政策框架来实施，但是由于过多地考虑了地方的某些特殊情况，导致政策执行的后果与中央制定的政策目标大相径庭、相去甚远。

环境政策本身内含着制度规范，与其它的政策有着一些重要的差异。与其它政策一样，环境政策的制定涉及多方面的利益，在小范围内来说可能使少部分人受益，但在大范围内来讲可能损害到其他人的利益。此外，环境影响的程度及其范围有时不太明显，在短时期内很难作出判断。在时间上，有些环境污染的发生是爆发性的，如化工厂的意外事故；但常有的情况是，环境污染或破坏的恶果是潜在的，要滞后一段时间才显现出来。所以，有的污染事件的原由可能要追溯到几年以前甚至更久，而污染的危害则可能延续几十年甚至几代人，尤其是那些与放射性物质有关的污染事件。环境政策的执行、其效益的显示也是一个长期的过程，对政府官员的政绩、官员的个人利益不能产生立竿见影的效果。这使得追求短期目标的政策实施者在需要关注的重大事件中一般把环境问题放在末尾。

另一方面，环境方面所受到的约束与经济建设中所受到的约束也有所不同。人类从事经济建设已经很长的时间，新中国建立后进行大规模的建设也已几十年，已经形成了一套比较成熟、完善的审计监督机制。但是，在环境方面却还缺乏这样一套约束、监督机制，特别是难以对其实行即时的监控与效果检测。由于环境建设本身的特性，对它进行直接的效果评价十分困难。加之，由于各级政府对于环境问题存在认知和目标上的差异以及利益分歧，有时候一项环境政策即使在宏观上讲得通，但在实际工作中却难以执行，导致在政策的制定与执行之间存在着一条难以逾越的鸿沟，非短时期内可以弥合。

概括起来看，社会政策研究中的空缺与薄弱环节——社会政策实施的过程分析与制度分析，恰是本研究的着眼点和分析的基础。全书正是从制度分析的角度入手，来探讨环境政策，尤其是带有外拨拨款性质的政策的实施机制问题，并探讨这些机制存在和发挥作用的条件。在分析过程中，还会借鉴其他学科的一些相关理论。这一点，留待以后具体分析时加以阐明。

姓名：  邮箱：  电话：

发表评论

重写

您是第



Microsoft VBScript 运行时错误 错误 '800a000d'

类型不匹配: '[string: ""]'

/newsdetail.asp, 行 344