

“现代社会的制度建构及其反思”笔谈之四：

转型经济国家的社会变迁与制度建构：理解中国经验

熊跃根

内容摘要：制度的持久性与变迁是制度研究中两个核心的议题。作为一个转型经济国家，中国过去 30 年来发生的重大社会变迁既是在经济与理念层面发生的制度变迁的结果，也是国家行动与政党体制的制度持久性的体现。在积累了一定的物质基础、治理与组织建设经验后，如何理解制度变迁与路径依赖之间的关联仍然是论证中国未来制度建构的一个关键问题。

关键词： 转型经济国家 社会变迁 制度建构

长期以来，解释制度与人类本质的关系一直是社会科学领域的基本问题。而在社会学领域，社会学家对制度的研究也由来已久。法国社会学家涂尔干对教育和宗教的研究是制度社会学研究的典范，而韦伯对科层制度的研究以及马克思对资本主义经济制度的研究都成为了社会科学领域就制度研究所做出的卓越贡献。从古典社会学的理论发展开始，对制度的探究一直成为这一领域核心的议题。今天当我们讨论“制度”问题的时候，已倾向于将它们归类为“社会的”、“经济的”、“政治的”等不同层面，同时也将它们简单划分为“有形的”与“无形的”。而在另外一个层面上，人们也可以将制度分为“正式制度”和“非正式制度”。无论哪一种归类，制度都对人类行为具有某种约束性，而这是其核心特质。就社会学而言，它对社会制度的研究与分析注重将群体的社会角色与期望联系在一起考察，从而来检验和解释特定制度何以对集体行为（collective behaviors）或群际行为（inter-group behaviors）产生影响和制约，并在此基础上加深对制度的社会功能的认识。在我们熟知的现实世界里，人类行为模式不仅受到习俗、惯例和教育经历的影响，也受到国家及特定组织制定的规则的约束。在一个社会中，社会问题的出现和人类需要的满足，既是制度发生作用的机会，也是制度面临检验和引发变迁的内在驱动力。作为社会制度的一种，社会福利制度的功能在于预防及解决特定的社会问题，并通过国家或政府的公共行动来满足人类需要，实现社会秩序和社会关系的生产与再生产。从古代社会到现代社会，通过某种特定的制度建构，国家及其行动者有目的地实现社会目标和价值理念是制度变迁的重要原因。由于人既是制度的设计者，也是制度的利益或影响的关联者，人的观念、行为和生活质量都受到社会制度的制约。同时，人和组织也在制度环境下通过发挥自身的能动性（agency）影响和改变既有的制度，促使制度变迁。自冷战时代以来，社会

科学家关于社会制度和制度建构的争论就从来未停止过，而近年来随着全球化进程和新自由主义经济-政治思潮的波及，以及市场资本主义幻象和资本创造民主与自由神话的破灭，如何在一个充满多重危机的背景下，看待并重新认识社会制度和经济发展、如何认识并分析政党制度和社会秩序的关联以及如何解释经济制度和国家实力的内在性等，变成当下十分重要的问题。

自 20 世纪 70 年代末实施经济改革和开放政策以来，中国的经济发展和社会进步取得了令人瞩目的成绩。然而，从另一方面来审视，当代中国仍然面临重大而艰巨的制度建构任务：尽管经济增长迅速，但是社会发展水平却相对较低；城市发展水平总体上优越于广大的农村，城乡二元的制度隔阂成为法律实践中最显著的障碍之一；在社会经济发展中，尽管市场经济的环境在日益改善，国家的调控功能却十分关键，行政体制和非正式制度在经济活动中依然发挥不可遏制的的作用；经济制度建构进程推进迅速，而社会保障制度建构相对迟缓；执政党制度不断完善，而市民社会的制度环境却一直发育不全，法律实践的无效和公民参与的日常制度缺乏侵蚀了社会信任的基础，也动摇了公民对政治治理的信心，而这是政府和执政党不愿看到的。因此，在经历推行以经济建设为主导的发展策略 20 多年后，中国共产党和政府在大 17 以后将社会建设作为未来国家建设的一个工作重点来落实，而就社会建设的目标和内容来看，社会保障制度（或社会福利制度）的完善和民生工程的推进是这一制度建构的关键所在。回溯西方国家的现代性的发展历史，我们可以看到自由、权利、民主、法治、多元主义、治理等概念与实践的出现与发展，也认识到了国家行动者主体从控制到治理策略的转化，而我也认为这些变化和发展这可以归结为人类行为与社会制度交互作用的后果。作为现代经济学的奠基者，亚当·斯密(Adam Smith)卓越地指出了劳动的社会分工促进了生产力的提高,而以商(业)农(业)并重的产业发展战略则是实现富国裕民的核心渠道。斯密发表于 18 世纪的经济学说明明确提出了国家财富增加所须经过的经济过程的四大环节，同时也说明了政策对经济制度和活动的影响。而对理解当代国家制度及其功能来说，理解斯密论述的“国家的必要费用”是我们解释资本主义福利国家和转型经济国家（或“后社会主义国家”）公共政策和社会制度建构的一个重要出发点，因为其中费用（或成本）负担的来源与方式正是现代公共政策和社会福利模式的一个制度基础。

过去 30 年来，中国在经济领域发生的制度变迁，主要是以改善国家经济状况和提高产出效率为核心目标的经济建设替代了长期盛行的政治运动，最显著的特征是通过有效的产权变革和生产制度安排来改进效率和收入过低的局面，同时逐步通过所有制的变革和鼓励非国有经济的发展来推动企业在经济生产中的自

主性和效率。从命令经济向市场经济的转变，中国经历了长时期的理论争论，也在实践中摸索出了自己独特的发展策略（如“摸着石头过河”、“抓大放小”），这些成为“有中国特色的”组成一部分。正如著名的转型经济研究学者雅诺什·科尔奈在《社会主义体制》一书中指出的那样，在成熟的社会主义经典体制里，赶超资本主义、优越性的自我陈述和自信一直是官方意识形态的核心内容，而依赖权力的自我合法性和父爱主义政策理念的政策，很少会遭遇社会抵抗和道德责难。而服从纪律、集体荣誉、忠诚和牺牲精神，成为政党稳固权力基础的法宝。¹ 然而，人们也看到在经历了多年的经济改革、社会变迁和制度建构后，中国社会主义的价值观、政党理念和国家发展策略都已发生了显著的变化，这些可以从官方出版的正式文件、领导人的讲话、政府部门颁布的政策和日益开放的新闻节目中可以清晰看到。值得注意的是，经过改革开放和全球化进程，信息的获得和占有模式正在改变中国政府和公民的行为模式及策略选择。令人欣慰的是，中国政府和执政党都意识到，尽管新闻媒体的现实运作难以完全做到符合制度设计的政治要求，但信息透明和开放性对政治及社会治理毫无疑问发挥了某种有效的正面功能。在今天，网络空间中市民对国事和政府政策实践的自由言论，也成为政府观察和了解民意与社会动向的一个窗口，这实际上间接促进了社会的改革进程。由于政府在制度设计和制度建构进程中面临的约束，快速的经济增长和急剧的社会变迁导致了权力寻租行为和官员腐败、贫富差距和社会不平等问题、社会保障制度滞后于市场经济发展等诸多问题，而强化政府（执政党）与民众之间的信任关系、推进法制建设和政治体制改革，成为新时期落实社会稳定和促进发展的重要任务。因此，在转型时期，中国政府和政党的首要任务是在促进经济发展的前提下，通过有效的社会制度建构和安排，来稳固地实现经济效率和社会秩序的双重目标，以提升民众对制度的合法性认同。从长远来看，研究者必须解释当前中国的发展战略和社会制度建构的策略选择，并以此为出发点，重新认识新自由主义的局限性和社会主义制度的别样选择。抛开“模式”的刻板认识，我们应该深入分析中国的自身经验何以同世界发展经验中体现普世主义和多样性关联起来。

我们知道，几乎所有的制度研究和讨论，都离不开探讨经济制度变迁的话题，而道格拉斯·诺思(Douglass C. North)被看作是这一领域的最重要的思想家之一。在其代表作《制度、制度变迁与经济绩效》一书中，诺思开篇就指出了人类合作、制度分析中的行为假定以及交易成本问题在制度分析方法论中的重要作用。在诺思看来，制度是人类设计的后果，既有激励作用，也产生某种约束功能；制度既有历史的连续性或稳定性（即“路径依赖”），也会由于环境变化和技术改进等发生演化和变迁。诺思在书中写道：“制度在社会中的主要作用，是通过建立一个

¹（匈牙利）雅诺什·科尔奈著：《社会主义体制》，北京：中央编译出版社，2007年版，第46-56页。

人们互动的稳定（但不一定是有效的）结构来减少不确定性。然而，制度的稳定性丝毫不否定它们处于变迁中这一事实。在社会学和政治学领域里，制度主义研究始终面临解释变迁与持久性两个核心问题的任务，学者指出，制度在发挥促进变迁的功能时，也同时面临产生限制的困境。因此，理解制度的双重功效是十分关键的。²从惯例、行为规范到成文法、普通法，及个人之间的契约，制度总是处在演化之中，因而也在不断改变着对我们来说可能的选择。”³在诺思的制度分析思想里，不断被强调的是非正式制度和非正式嵌入（embeddedness）发挥的作用。同时，在诺思看来，虽然有效率的制度可能来源于一种政体，但人们对国家功能的刻画和期待仍然显得不切实际，因此，我们需要更多严谨的经验观察来证实人类行为规范与正式规则之间存在的内在联系。在笔者看来，诺思的观点对我们深刻理解意识形态与国家行为之间的关系提供了有意义的启示。诺思的制度分析虽然是从经济领域展开的，但它们被应用于对社会制度变迁的分析同样具有解释力。当我们将特定的社会制度（如福利制度）看作是人类设计的结果以及涉及非正式制度（观念、习俗和惯例等）和正式制度（国家制定的法律、法规和原则等），解释其中制度变迁的路径和缘由使得研究者不竟然寻求经济学家的分析框架和概念工具。正如诺思在另一本著作《理解经济变迁过程》一书中指出的那样，东西方的经济变迁都离不开人口变化、知识存量和激励制度三个核心条件。同时，诺思在后期的著作中强调了信念和信念体系与制度变迁之间的关联，他指出：“信念体系和制度框架有着密切联系。社会学家通过制度分析，强调应注重分析理念对政策后果的影响，同时应从概念化和测量两个方面加强理念对政策过程影响的经验分析。⁴而政治学者也提出，政策理念对政策过程影响深远，对政策决策者来说，形成替代政策是政策过程中起决定作用的一个环节。无论是在哪种制度里，决策者如何看待（政治）遗产、（政策）问题与政策路径的关联逐步形成一种（政策）范式。⁵信念体系是人类行为的内在表现的具体体现。制度是人们施加给人类行为的结构，以达到人们希望的结果。也就是说，信念体系是内在表现，制度是这种内在表现的外在显示。”⁶诺思还提出，在经济运行中的正式规则是由政治体制界定并保证实施的，政治体制基本上决定了经济绩效。从这个角度出发，我们来认识作为转型经济国家的中国，在近年面临社会转型和社会问题的形势下，政府重塑社会福利制度的策略和实践逻辑。当然，我们也可以

² Clemens, E.S. and Cook, J.M. (1999) Politics and institutionalism: Explaining durability and change, *Annual Review of Sociology*, 25, 441-466.

³ 【美】道格拉斯·诺思著：《制度、制度变迁与经济绩效》，格致出版社，2008年版，第7页。

⁴ Campbell, J.L. (1998) Institutional analysis and the role of ideas in political economy, *Theory and Society*, 27: 377-409.

⁵ Béland, D. (2005) Ideas and social policy: An institutional perspective, *Social Policy & Administration*, 39, 1, 1-18.

⁶ 【美】道格拉斯·诺思著：《理解经济变迁过程》，中国人民大学出版社，2008年版，第47页。

理解在经历了社会主义意识形态不同阶段的发展后，中国政府和执政党在处理社会问题和建立社会秩序进程中形成的政治智慧与政策策略。同前苏联和东欧国家显著不同的是，中国领导人在社会主义经济建设和国家自主性的意识形成过程中一开始就有意识地摆脱了斯大林主义的影响，在自我摸索和创造性地发展出国家发展与制度建构的中国经验，社会主义初期阶段的建设经验中包含了毛主义中对独立自主、民族尊严和第三世界阵营发展经验的强调。而在结束 10 年的政治动乱岁月后，邓小平富于远见卓识的改革和开放的政治智慧与发展策略将中国引入了正常的经济建设和有序的社会环境恢复的轨道上来，市场经济的运行、现代企业制度的引入、政府行政体制的改革和法律制度的建立与完善等一系列制度变迁，促成了中国在改革开放 30 年里实现经济快速增长和社会趋于平稳的目标。当然，我们不可否认，在过去 10 年来中国政府和执政党在在制度变革和社会建设领域做出的努力以及获得的经济与政治回报。

德国社会学家、新马克思主义代表人物克劳斯·奥菲（Claus Offe）曾对东欧国家转型过程中的制度设计与社会政策的建立进行了深刻的分析，他在经过对匈牙利、捷克、保加利亚和斯洛伐克四国进行经验考察后得出结论，在转型时期由于以民主制度建构为目标的转型策略与市场经济体制形成过程中出现的社会群体的利益分化以及政府在财政能力上的脆弱性，即使社会政策的实施没有偏离过去的社会保障体制，但是自由化的市场经济导致的一系列社会后果（如贫困、失业和不平等），加剧了公众对新制度的信任，也引发了被剥夺者对传统社会主义制度的某种依恋，这在某种程度上使得现有制度陷入了不稳定的状态中，使建立一种平稳的政治秩序变得困难起来。⁷ 同东欧转型国家发展道路和改革策略不同的是，一方面中国在制度建构中采取了经济发展先行的策略，避免了不成熟的政治体制改革带来的社会动荡与负面后果，另一方面中国通过有效的经济改革与国家能力建设，为后期的社会制度改革与建设奠定了坚实的财政基础。当代的观察家们不得不承认，即使是处于社会秩序和政治安全的考虑，中国的改革策略也是符合国情和有效率的制度安排。尽管，中国的福利制度改革和系统的社会政策形成相对滞后于经济发展，但是西方国家的社会福利制度建构经验与教训也为中国未来的道路选择提供了某种有意义的借鉴。我们必须清楚地认识到，在经历 30 年的高速经济增长和急剧的社会变迁后，中国社会中的诸多文化要素、观念、习俗和惯例已经受到现代化和国际化力量的影响与冲击，同时，开放的社会与不断涌现的市民社会组织也在成为促成公民参与的一种新型的社会力量。中国政府和执政党已经意识到，在国家治理与公共行动的范畴里，针对社会管理与政治治理

⁷ Offe, C., Elster, J. and Preuss, U.K. (1998). *Institutional Design in Post-Communist Societies: Reshaping the Ship at Sea*. Cambridge: Cambridge University Press.

的策略与手段，不能与现行的社会事实脱离，也不能忽视新出现的社会理念、规范和社会运作的新机制。就社会建设而言，与过去历史、文化传统和政治经济体制密切关联的社会福利制度已经面临人口结构变化、城市化加速、社会分化等问题的挑战，因此，建立一个现代的、有利于经济可持续发展与社会和谐的社会福利制度变得越来越重要。在这种形势下，中国政府和学界已经开始探索“适度普惠型福利”和“福利社会”的理念与制度框架。然而，转型经济国家的福利制度是一种路径依赖体制吗？它与传统社会主义体制遗产的制度联系是什么？我们如何看待历史事件及其过程对未来福利制度建构的影响？正如学者指出的那样，对制度影响人类社会生活的解释应该注重人的理性行为与制度约束两个重要方面，研究者不能将国家、国家代理人和社会组织的行动策略与能动性和制度环境割裂开来。在社会与政治生活中，理念和行为模式有时与非正式制度的连续性紧密联系在一起。⁸ 就分析中国当前和未来的福利制度建构这一问题而言，我们还需要认真观察，并进行更为广泛和细致的经验考察。尤其是，我们要去进一步认识，作为政治生活中的体制延续和制度依赖的问题，国家主导的政策如何在社会变迁的环境下发挥其设定的功能？这可能仍然是当今中国制度分析中的关键议题。

作者简介：熊跃根，北京大学社会学系副教授、教育部人文社科重点研究基地北京大学社会与发展研究中心研究员（北京 100871）。

⁸ 【美】杰克·奈特著：《制度与社会冲突》，上海人民出版社，2009年版，第1页。