

制度化：内涵、类型学、生成机制与评价

郁建兴 秦上人

摘要 制度化概念充满歧义，不同学者与学派的理解视角、层次、“时态”、“语态”和侧重各有不同。尽管如此，制度化仍然具备一些普适性的意涵，它体现的是从规则到行为等一系列社会范畴、现象实现规范化、常态化、通约化的过程，具有约束性、持续性和扩散性等内容指向。根据制度的三大基础要素在“秩序基础”以及“系列指标”维度上的区别，可将制度化划分为规制型制度化、契约型制度化和建构型制度化等三种类型。好的制度化是规训功能的提供者，是持续性和扩散性的保障者，是稳定性的生产者，而不当的制度化会异化为“仪式化”，或者导致“脱耦”现象，使制度化提供的稳定性成为一种间断平衡。

关键词 制度化 内涵 类型 生成机制 评价

作者郁建兴，浙江大学公共管理学院教授（浙江杭州 310058）；秦上人，浙江大学公共管理学院博士研究生（浙江杭州 310058）。

中图分类号 C91

文献标识码 A

文章编号 0439-8041(2015)03-0109-09

中国存在着运动式治理的历史传统，这类治理现实强化了我们对于制度化的吁求。然而，当前国内学术界对于制度化的理论建构和实证分析还比较薄弱。这主要表现为对制度化的倡导性呼吁多于研究性建构，口头性提示大于实证性探究，描述性概括多于解释性分析。那么，何为制度化，它存在哪些类型？制度化又是如何生成的，如何看待制度化？本文将综合各家对制度化的理解，力图避开定义的争执，从制度化的内容指向探求这一概念的本质；依据制度要素中的秩序基础等标准重新对制度化归类，并对每一类制度化的生成机制进行解读；最后分析制度化的价值及其异化的原理，以正确把握制度化。

一、制度化之内涵

（一）关于制度化概念的论争

制度化的发展程度可以刻画规范的活力，制度化则可用于分析观念的因果作用。^①但从内涵来看，制度化概念充满歧义，不同学者与学派对它的理解视角、层次、“时态”、“语态”和侧重有所不同。

制度化概念兴起于社会学领域。在早期研究中，结构功能主义者塔尔科特·帕森斯认为，制度化了的身份与角色的复合体构成社会制度；制度化成为个体行动和社会行动之间的中介，即个体的行动通过“制度化”得以成为社会行动。艾森斯塔德将制度化视为一种将不同规范、思想和结构框架进行结晶化的过程；这些规范、思想与结构框架产生于处在社会中不同结构位置的人们之间的交互，而那些结构与位置又形塑

① [美] 朱迪斯·戈尔茨坦、[美] 罗伯特·基欧汉：《观念与外交政策：分析框架》，[美] 朱迪斯·戈尔茨坦、[美] 罗伯特·基欧汉编：《观念与外交政策：信念、制度与政治变迁》，刘东国、于军译，北京：北京大学出版社，2005年，第20页。

着交互的关键维度。^①显然,这一理解是从综合角度来看待制度化,囊括了制度规范、组织及其结构体系。

随后,不同学者进一步从制度、组织、行为模式到宏观行为体系等不同层次与角度对制度化概念展开分析。首先是对制度的关注。迈克·斯密关注制度化过程创造出的共享行为规范^②,侧重制度本身的效能和发展,即制度本身的制度化;韦森从动态视角分析习惯与制度内化于社会过程的形成史,将制度化过程看成动态的制序化。^③其次是对制度与组织进行互动分析。迪马吉奥认为制度化是一种状态依赖过程,它通过限制组织的选择而减少组织的工具理性色彩^④,使组织实践获得规范认可。再次是对行为模式的制度化解释。在社会学家看来,制度化就是协调和模式化行为,使其导向既定方向而非其他方向^⑤;社会学制度主义者詹姆斯·G.马奇等也指出,制度的产生加上制度框架内行动者行为的模式化就完成了制度化^⑥,这就实现了行动者对解决冲突的机构或集体决定之权威的认可^⑦;亚历山大·温特则关注作为内化共识的制度化对解决集体行动的合作问题的意义。^⑧最后,亨廷顿从宏观的行为体系理解政治制度化。他将制度看成稳定、受珍重的周期发生的行为模式,将政治制度化表述为组织与程序获得价值和稳定性的过程;并提出可用组织与程序的适应性、复杂性、自立性和凝聚力来测度政治体系制度化水平。^⑨

因此,从制度到组织进一步到行为与结构模式,制度化就可以有不同的层次。如在国际组织行为研究中,依据国家的集体反应,可从低到高,从认知到组织将制度化表述为三个层次:纯粹的认知水平,即认知共同体;国际机制;正式的国际组织。^⑩基欧汉改进了亨廷顿的制度化模型,用共同性、明确性和自主性标度制度化,指出制度化的增强意味着准则上升为机制,机制又上升到组织^⑪,且制度的制度化与其影响并不必然正相关。

上述观点多将制度化视作一种状态或属性变量,过程性是其共识,但仍有不少争论在丰富这一共性。首先,在制度化过程的语态认知上有着自然主义和能动主义之争。伯格与拉克曼认为制度化是自然主义的,他们强调社会互动过程中“活动被习惯化和相互理解”的方式是无意识的,制度化是一种自然而不受指导的过程。^⑫制度并非能动者的行动创造,而是各种类似环境中行动者集体意义建构和共事行为的产物。迪马吉奥则强调这一过程中行动者的能动性。他认为制度化是行动者为实现各自目的而进行的政治努力的产物,尽管作为结果的制度化把组织结构与实践置于利益与政治范畴之外,但作为过程的制度化却描绘了利益导向的行动者的相对权力。^⑬罗德·黑格也强调各个组织借此过程而获得影响力。^⑭其次,在制度化过程的时态认知上存在进行时与完成时之争。温特与克拉托赫维尔将其定位为完成时,即制度化意味着遵守制度已成为一种内化的、想当然的约定;迪马吉奥则认为制度化既可以是进行时,也可以是完成时;其他学者则将这一过程视为进行时态,强调其多阶段发展的建构性过程属性。最后,在侧重点上,迈克·斯密重点关注制度本身的效能和发展,基欧汉也将制度制度化与其具体影响区分开来,可见他们侧重制度本身的制度化;而其他学者则侧重行为模式的常态化。

① Eisenstadt, Shmuel Noah, *Essays on comparative institutions*, J. Wiley, 1965, p.22.

② Michael E. Smith, *Europe's Foreign and Security Policy: The Institutionalization of Cooperation*, New York: Cambridge University Press, 2004, p.26.

③ 韦森:《文化与制序》,上海:上海人民出版社,2003年,第2-4页。

④ [美]沃尔特·鲍威尔、[美]保罗·迪马吉奥主编:《组织分析的新制度主义》,姚伟译,上海:上海人民出版社,2008年,第14页。

⑤⑩ John Gerard Ruggie, "International Organization, I would not start from here if I were you", in John Gerard Ruggie ed., *Constructing World Polity: Essays on International Institutionalization*, New York: Routledge, 1998, pp.54-55.

⑥ James G. March and Johan P. Olsen, "The Institutional Dynamics of International Political Orders", in Peter J. Katzenstein (ed.), *Exploration and Contestation in the Study of World Politics*, Massachusetts: The MIT Press, 1999, p.308.

⑦ Friedrich V. Kratochwil, *Rules, Norms, and Decisions: On the Conditions of Practical and Legal Reasoning in International Relations and Domestic Affairs*, New York: Cambridge University Press, 1989, p.63.

⑧ [美]亚历山大·温特:《国际政治的社会理论》,秦亚青译,上海:上海人民出版社,2000年,第277页。

⑨ [美]亨廷顿:《变革社会中的政治秩序》,李盛平等译,北京:华夏出版社,1988年,第12-13页。

⑪ Robert O. Keohane, "Neoliberal Institutionalism: A Perspective on World Politics", in Robert O. Keohane ed., *International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory*, Colorado: Westview Press, Inc., 1989, pp.4-5.

⑫ Strang, David, and Wesley D. Sine, "Interorganizational institutions", *Companion to organizations*, 2002, pp.497-519.

⑬ DiMaggio, Paul J., "Interest and agency in institutional theory", *Institutional patterns and organizations: Culture and environment*, 1988, pp.3-22.

⑭ [英]罗德·黑格等著:《比较政府与政治导论》,张小劲等译,北京:中国人民大学出版社,2007年,第101页。

为了能更清晰地理解不同学者和学派对制度化的阐释，我们将他们的不同视角与维度作了简要对比，如表 1 所示。

表 1 理解制度化的不同视角与比较维度

	视角	时态	语态	层次	学派	侧重
塔尔科特·帕森斯	社会行动	进行时	自然主义 能动性	系统、结构	社会学	行为模式 制度化
艾森斯塔德	综合			综合	社会学	
伯格、拉克曼	集体建构			行为	社会学	
亨廷顿	行为体系			宏观行为体系	政治学	
朱克尔	过程			制度 / 组织	组织社会学	
罗德·黑格等	过程			组织	政治学	
韦森	形构			习惯、制度	经济学	
马奇、奥尔森	集体行动			惯例、行为	社会学	
约翰·拉格	国际组织			认知、机制、组织行为	社会学 / 国际政治	
迪马吉奥	集体建构	进行时 / 完成时	能动性	组织、行为	组织社会学	制度 制度化
弗里德里希·克拉托赫维尔	权威认同	完成时		组织、集体行为	国际政治	
亚历山大·温特	内化共识					
迈克·斯密	规则	进行时		制度		
基欧汉	制度化层次			制度、组织	政治学	

资料来源：作者自制。

（二）从内容指向理解制度化的本质

由上可见，制度化是一个具有伸缩性的概念，很难用一个涵盖所有学派、层次和视角的定义来平息争议。本文无意对其重新定义，但力图从百家争论中寻求共性和综合，避开对定义的争执，而从制度化的功能和内容角度另辟路径来探索制度化的本质。

如伯格与拉克曼所言，制度化是一个行动得以产生、重复，渐进地在自我与他人中唤起稳定的、同样的意义的过程。^① 因此，广义的制度化应当具有一些普适性的意涵，即制度化体现的是从规则到行为等一系列社会中的范畴、现象实现规范化、常态 / 持续化、通约化的过程，它具有以下三个内容指向：

约束性指向，刻画并强调制度化对系统中行动者之行为的约束、规训、裁切功能。傅士卓在谈到改革的制度化时就强调改革能否有效地规范约束地方官员的行为方式。^② 制度化是一个制度与规范对规制对象实际发生作用的过程，这些功能可以通过奖励、监督或者惩治等手段来实现。制度规范以这种实际作用来实现制度的自主性。

持续性指向，刻画制度化对行为的持续性和再生产的功能。在时间维度上，制度、创新或行为的主要原则与实质内核能够持续发挥作用。傅士卓强调改革的制度化在于能否经得起时间的考验而保证改革的持续性，而且制度化的最终完成意味着创新在纵向上向数代人之间持续传递。^③

通约性、扩散性指向，刻画制度化的辐射性、延展性。在空间维度上，制度、创新或行为产生示范功能，其主要原则与实质内核得以在其他组织或空间赢得认同甚至模仿，从而引起行动主体间的共鸣。一套规则与结构的扩散程度，常常被视为某一制度结构的力量在不断增加的指标之一。从这个意义上讲，对制度扩散的研究即是对制度化的研究。^④ 在制度化的最终阶段，创新将大量扩散到所有潜在采纳者的相关组织种群中。^⑤

① Berger, Peter, and Thomas Luckmann, “The social construction of reality”, NY-1966, 1992.
② Fewsmith, Joseph, *The Logic and Limits of Political Reform in China*, Cambridge University Press, 2013, pp.16–17.
③⑤ Tolbert, Pamela S., and Lynne G. Zucker, “The institutionalization of institutional theory”, *Studying Organization, Theory & Method*, London, Thousand Oaks, New Delhi, 1999, pp.169–184.
④ [美] W. 理查德·斯科特：《制度与组织：思想观念与物质利益》，姚伟、王黎芳译，北京：中国人民大学出版社，2010 年，第 140–141 页。

二、制度化的类型学与生成机制

（一）制度的三大基础要素与制度化的类型

“制度”一语使用频繁且内涵丰富。若追溯制度一词的英文表达，则可对应两个单词：“institution”与“system”。“Institution”一般强调文本或非正式的规范、建制与约定、惯例，或者指动态性的制序，制度规则调节着的秩序；而“system”则侧重强调体制、机制与组织。在这里，我们采用 W. 理查德·斯科特对制度的综合性定义，即制度囊括了规制性、规范性和文化－认知性三大要素及其相关的活动和资源，为社会生活提供稳定性和意义。这一定义涵盖了制度本身的多面性，强调制度是由符号性要素、社会活动和物质资源构成的持久性社会结构。制度之所以具有稳定性特征，得益于规制、规范和文化－认知要素促进了这些制度传播、维持与再生产的过程。^①

W. 理查德·斯科特指出，社会理论家先后把规制性、规范性和文化－认知性系统分别确定为制度的关键要素。他主张对这三种构成要素进行突出强调，比较它们之间在基础假定、机制和指标的差异以推进制度理论。表 2 列出了制度的三大基础要素各假定之间差异的维度。

表 2 制度的三大基础要素^②

	规制性要素	规范性要素	文化－认知性要素
遵守基础	权益性应对	社会责任	视若当然、共同理解
秩序基础	规制性规则	约束性期待	建构性图式
扩散机制	强制	规范	模仿
逻辑类型	工具性	适当性	正统性
系列指标	规则、法律、奖惩	合格证明、资格承认	共同信念、共同行动逻辑、同形
情感反应	内疚 / 清白	羞耻 / 荣誉	确定 / 惶惑
合法性基础	法律制裁	道德支配	可理解、可认可的文化支持

那么，制度化何以发生以及如何发生？作为一种历时性过程，制度化是已获得某种确定状态或属性的一套社会安排，强调最终获得一种稳定的状态和秩序。当社会模式逐渐实现再生产时，会把它们自己的存在归因于相对自我激发的社会过程。^③斯科特探讨了制度产生和维持的三种竞争性机制：基于回报递增的制度化、基于承诺递增的制度和随着日益客观化而出现的制度化。但是，这一分类没有详细分析制度化过程中的规则性质、参与主体的多元性、事件的历史发生性、能动建构性等一些内在方面之间的具体差别。

因此，根据制度的三大基础要素在“秩序基础”维度以及“系列指标”上的区别，我们将制度化重新划分为三种类型，即规制型制度化，其秩序基础是强制性规则，衡量的关键词是规则、法律和奖惩，对应上述的基于回报递增的制度化；契约型制度化，秩序基础是约束性期待，衡量的关键词是合格证明、资格承认，对应上述的基于承诺递增的制度化；建构型制度化，其秩序基础是建构性图式，衡量的关键词是共同信念、共同行动逻辑、同形。

在其中，建构型制度化与文化－认知制度要素紧密相关，其进程具有较强的参与主体多元性，能动建构性，制度化过程中不同主体之间非平行关系，阶段上并不同步，需要协调共同信念、共同行动逻辑进行逐步建构。建构型制度化较为复杂，其生成机制需要从不同视角来理解。

（二）制度化的生成机制

作为一种过程的制度化是如何发生的？下面根据制度化的三种类型，按照规制型制度化、契约型制度化和建构型制度化的面向分别分析其生成机制。

1. 规制型制度化。对应路径依赖型制度化生成机制，即斯科特提出的基于回报递增的制度化。根据路径依赖学说，在一定条件下，技术发展的路径很难改变——即使其他路径可提供更优方案，人们也很难想到。

①② [美] W. 理查德·斯科特：《制度与组织：思想观念与物质利益》，第 56-57、59 页。

③ Jepperson R L, “Institutions, institutional effects, and institutionalism”, *The new institutionalism in organizational analysis*, 1991, pp.143-163.

由于存在着一种“正反馈”过程，坚持同样的方向进一步发展会得到实惠，而转向替代路径则需要付出高昂成本，而且成本会随着时间而递增。^① 这种正反馈需要四个必要条件：存在高昂初始成本；学习效应导致不愿寻求替代方案；协同效应，共同的选择带来成倍优势；从众预期，后来者易于采纳已经流行的路径。^② 诺斯运用这一路径依赖学说分析制度演变，认为学习效应、协同效应与正式制度和非正式制度的形成密切相关，两种效应共同促进了博弈者对规则的认可。这些过程相互结合，形成制度矩阵的相互依赖网络，产生大量日益递增的回报。^③ 基于回报递增的制度化生成机制，强调“激励”这一驱动力量的作用。

2. 契约型制度化。对应斯科特所提出的基于承诺递增的制度化生成机制，侧重关注长期承诺或忠诚机制的作用。承诺的核心要素可能包括规范和价值观、结构和程序，以及个体与行动者。

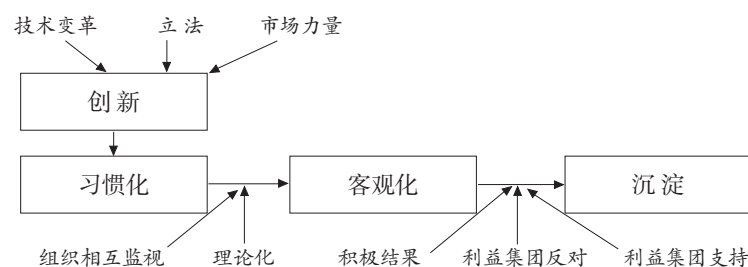
塞尔尼兹克强调价值观的作用，认为制度化就是向手头任务灌输技术要求之外的价值观。^④ 当人们的行动与重要利益和价值产生关联，或行动嵌入相互依赖的网络时，人们的选择就会受到较大限制。^⑤ 制度化使人们的行为进入一种规范秩序，又使行为成为其自身历史的人质。塞尔尼兹克认为组织通过两大步骤完成制度化。第一步由正式结构，组织的明确目标与规则、协作与交流机制等为经济与协作问题提供制度性解决办法；第二步实现“浓”的制度化——一种累积过程——尊崇某些规则程序，确立高度分化的组织单元并使之形成既得利益权力中心，创造行动仪式、符号与意识形态，形成共同目标，将组织嵌入社会背景中等等。^⑥ 这种制度化模式在关系合同中较为常见，双方之间的关系合同受到尊重。供应商之间存在长期而灵活的协定，共享信息，长期互惠、互信，重视承诺和忠诚。基于承诺递增的制度化生成机制摆脱了物质激励的作用，转而强调身份在制度化中的功能。

3. 建构型制度化。制度化不仅意味着形式上的规范，而且离不开文化价值和社会力量的支援。^⑦ 按照社会行为中的组织要素、制度要素与行为要素，下文将从微观的组织之间、组织本身、制度与行动之间的互动以及宏观的行为体系几个视域来分析建构型制度化的生成机制。

(1) 从组织与组织间看制度化之生成。伯格与拉克曼关注文化与认知性制度要素的作用，突出共同信念的日益客观化在制度化中的功能。客观化描述了行动者互动过程中产生的各种意义对行动者而言日益成为外在于行动者的事实的过程。在向其他组织扩散的过程中，制度世界的客观性日益固化。^⑧

托尔伯特与朱克尔拓展了这种基于客观化的制度化程序，构建了一个描述发生在组织内与组织间的制度化过程的多阶段模型，用于分析某些样板、诀窍与方法以最好的实践或先进的组织化模式的名义扩散时其制度化水平如何强化。^⑨ 如图 1 所示：

图 1 组织内与组织间制度化多阶段模型^⑩



① David, Paul A., “Clio and the Economics of QWERTY”, *The American economic review*, 1985, pp.332–337.; Arthur, W. Brian, ed., *Increasing returns and path dependence in the economy*, University of Michigan Press, 1994.

② Arthur, W. Brian, ed., *Increasing returns and path dependence in the economy*, University of Michigan Press, 1994.

③ North, Douglass C., *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge university press, 1990, pp.90–95.

④ Selznick, Philip., *Leadership in Administration*, New York: Harper & Row, 1957.

⑤⑥ Selznick, Philip., *The Moral Commonwealth: Social Theory and the Promise of Community*, Berkeley :University of California Press, 1992, p.232, p.235.

⑦ [美] 彼得·布劳：《社会生活中的交换与权力》，张非等译，北京，华夏出版社，1988年，第315页。

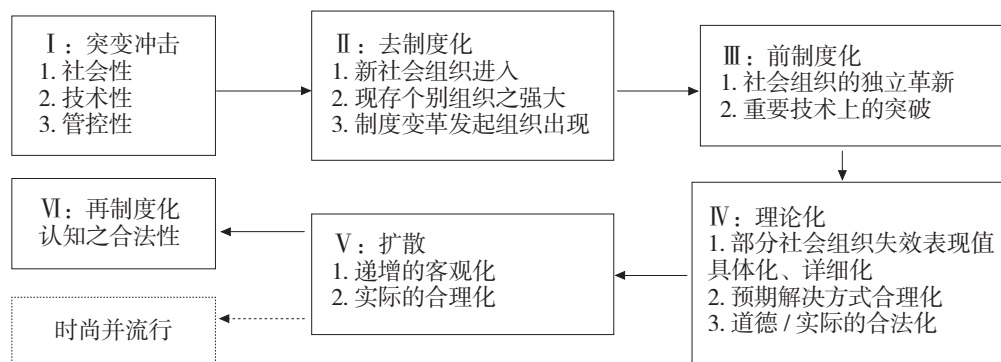
⑧ Berger, Peter L., and Thomas Luckmann, *The Social Construction of Reality*, New York:Doubleday Anchor, 1967, p.59.

⑨⑩ Tolbert, Pamela S., and Lynne G. Zucker, “The institutionalization of institutional theory”, *Studying Organization, Theory & Method*, 1999, pp.169–184.

在处理各种政治、技术或市场问题时，组织中的行动者会创造并推广新的思想、方案和实践。被证明有效的部分创新会引起其他组织的关注。这些创新在组织内部与组织间的交互中被广泛传播接受并成为习惯，将“什么是创新以及如何进行”进行正式化、理论化，并界定这些创新所适用的问题和组织。^①然后，进入客观化阶段：组织决策者对某种结构的价值获得一定程度的共识，并日益采纳之。此时，扩散的内在动力从简单的模仿转为更具规范性的基础；创新既是认知性过程，又是规范合法性过程。最后是“沉淀”，创新在纵向上实现代际之间的持续传递、横向上大量扩散到所有潜在采纳者的相关组织种群中。

(2) 从组织本身看制度化之生成。若将制度化过程的目光聚焦于组织本身，则制度化将刻画组织面临突变的外界环境时如何寻求变革以适应新环境。格林伍德描绘了一个专业性组织在一个变迁的、高度制度化组织领域中获得合法性的过程，并给出制度化模型（见图 2）。

图 2 专业协会组织多阶段制度化模型^②



外界冲击的量变累积打破了组织过去稳定的一些共识而完成去制度化。在前制度化阶段，组织产生独立创新，寻求新的技术解决方案。部分组织脱颖而出，挑战现有制度并重组自己的组织架构，通过适应环境的变迁在新体制下不断成长。在理论化阶段，组织失败的问题得以总结，成功革新的经验得以认可，组织逐渐获得合法性，制度得以继续。理论化将来自流行的通则约定的地域化差别抽解出来而使之简洁可行以获得更为广泛的应用。^③优胜组织的行为嵌套在解决问题的过程中，获得道义和实际的合法性，新的制度获得生存。理论化的完成伴随着扩散的到来。大量关于组织体系内部观念的扩散机制研究表明，这些创新行为在扩散前必定被客观化，其实用性获得了社会认可，从而扩散更远。^④最后，认知合法性得到进一步巩固而完成再制度化。

(3) 从行为与制度的互动看制度化之生成。如果将制度化过程的目光聚焦于制度与行为之间的互动，将描绘出行为与制度之间的制度化路径。制度与结构理论虽强调制度和行为不可分割，但并没有解释制度的产生、改变以及再生产机制。^⑤巴利与托尔波特结合制度理论和结构理论，构建了行为与制度互动多阶段制度化模型。此后，伯恩斯与斯凯本斯结合对会计领域实践行为的进一步观察，对前者的模型进行了补充性重构，如图 3 所示。

在图 3 的多阶段制度化模型中，每一个制度化回合 T_1 、 T_2 包括四个步骤：编码 (a)，执行 (b)，复制 (c) 和完成制度化 (d)。实线表示所需时间较短，虚线表示所经历时间较长。伯恩斯与斯凯本斯在每一个制度

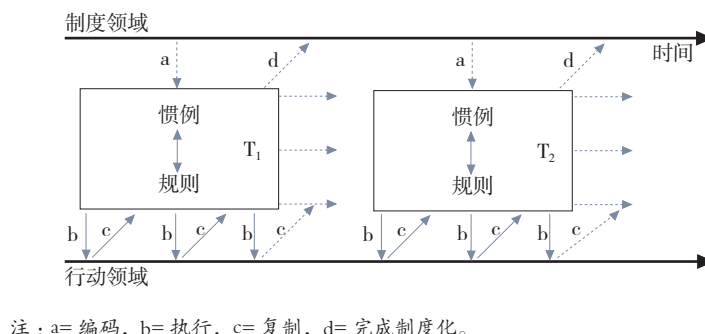
① Strang, David, and John W. Meyer, "Institutional conditions for diffusion", *Theory and society*, 1993, pp.487-511.

② Greenwood, Royston, Roy Suddaby, and Christopher R. Hinings, "Theorizing change: The role of professional associations in the transformation of institutionalized fields", *Academy of management journal*, 2002, pp.58-80.

③ Abbott, Andrew, *The system of professions: An essay on the division of expert labor*, University of Chicago Press, 1988.

④ Suchman, Mark C., "Managing legitimacy: Strategic and institutional approaches", *Academy of management review*, 1995, pp.571-610.

⑤ Barley, Stephen R., and Pamela S. Tolbert, "Institutionalization and structuration: Studying the links between action and institution", *Organization studies*, 1997, pp.93-117.

图3 行为与制度互动多阶段制度化模型^①

化回合中，补充了规则和惯例之间的互动。规则是某一流程正式书面文件，惯例则是真正发挥作用、实际发生的流程。从制度领域出发，外部制度变量通过其存在的意义、价值与权威经过编码成为惯例与规则；其中，惯例主要源于隐性默认知识，虽非刻意接受但却反映当前流行的制度因素，还可能诱导新规则的产生。编码得到执行后，组织行为受到变革，制度领域被移植到具体行动领域，如a和b所示。制度与行动之间是双向影响、双向互动的，如c和d所示。在复制阶段，类似的行为得以在组织内部广泛模仿甚至重复发生。当这种行为模式与其先前的背景最终脱离渊源时，便成为想当然的约定，制度化得以实现。

（4）从宏观行为体系看制度化之生成。分析对象的宏观性是政治制度化理论的明显特点。亨廷顿把制度看作稳定的、受关注的周期发生的行为模式，将政治制度化表述为组织与程序获得价值和稳定性的过程。他强调政治秩序对发展中国家发展的重要意义，而政治制度化水平是构建良好政治秩序的关键因子。亨廷顿以政治秩序为因变量，以政治参与和政治制度化的关系为自变量构建了政治稳定的关系模式。他提出推进政治制度化的四个准则：适应性，描述组织与程序应对外部环境和挑战的能力，适应性越强，制度化层次越高；复杂性，复杂的制度体现着制度化结构的复杂理性，制度适应现代社会挑战的功能也越强；自立性，刻画政治组织和程序与其他行为和社会集团互相独立的程度。自立性有助于组织与程序摆脱特定群体利益的影响，保持客观的特立独行；凝聚性，描述了制度的团结一致性。一个有效组织必定要求其成员对组织功能范围以及解决来自这种范围中的纷争的程序具有相当的一致性认知。^② 一个政治体系满足者四个准则的程度越高，则制度化水平越高，也就越能保障稳定和持久。

亨廷顿的政治制度化尽管未将微观的制度、组织与宏观的政治体系概念进行区分，造成了制度化概念的双重性；制度化的四个准则也没有区分行为与结构的特点，更回避了政治制度的合法性问题。^③ 但是，亨廷顿的政治制度化理论至少提供了分析框架上的宝贵线索。

三、制度化的评价

（一）制度化之价值

从制度化内涵的三个内容指向看，制度化对行为体系具有规范约束作用，可以保持行为的持续性，并有助于促进好的制度与观念、方法的扩散与传播。

制度化是规训功能的提供者。社会结构一旦采用制度化的方式进行设置和运行而形成制度化结构，就会对主体的社会行为进行设置和裁切。“设置”强调制度化结构对合理性行为的引导，“裁切”重在强调对非理性行为的惩戒。^④ 在现代复杂社会，简单的规则系统难以妥善解决不同主体之间的利益分配，复杂的现

^① 资料来源：Burns, John, and Robert W. Scapens, “Conceptualizing management accounting change: an institutional framework”, *Management accounting research*, 2000, pp.3-25.

^② [美] 亨廷顿：《变革社会中的政治秩序》，第12-24页。

^③ 韩奇、曲建晶：《亨廷顿政治制度化理论的回顾与反思》，《河南师范大学学报》2012年第1期。

^④ 杨育民：《略论制度化》，《社会科学辑刊》2001年第6期。

代规则系统的操作过程又充满不确定性,而制度化提供了解决矛盾的规则系统运作机制。制度化利于规则系统目标的公正实现,可以限制系统运作过程中的人为性,减少不同规则系统复杂交错面临的混沌效应。

制度化是持续性和扩散性的保障者。制度化有助于观念认知的保持与代际传承。以文化传承为例,不同的制度化水平与文化认知在代际均质性,认知的维持以及文化认知变迁的阻力之间存在相关性。制度化程度越深,文化认知的代际均质性越强,认知观念的维持强度与变迁的阻力也越大。^①制度化的环境也有助于创新思想、方法的扩散传播。例如公立学校组织会通过调整各自的行政结构,在流行的观念、价值与技术知识的制度环境中走向趋同;而作为一种创新的行政服务在稳定的制度化环境中比不稳定的环境传播得更为广泛。^②

制度化是稳定性的生产者。制度化了的惯例,有助于组织仿照和复制特定行为,使自己的行为合法化并增强组织的凝聚力。制度化的习惯能够帮助组织在复杂与不确定的环境中做出决策,并且可以维持组织日常行为的稳定性。^③亨廷顿构建了一个以政治秩序作为核心价值的政治发展理论框架,作为核心价值的政治秩序由政治参与水平与政治制度化程度两个变量决定,并给出三者之间的函数关系:政治参与/政治制度化=政治不稳定。并且指出,大多数发展中国家政治制度化水平低下、缺少流动机会、产生社会挫折感与政治不稳定的爆发存在直接关联。因此,提高政治制度化水平,可以使政治体系扩充对公众参与的吸纳能力,维持政治体系框架的稳定,获得较好的政治秩序。

(二) 制度化的异化

制度化虽然具有多方面的功能,但也有缺陷。第一,制度化结构存在结构性缺陷。制度化追求稳定性,但所规训的对象却千变万化;制度结构的规范方式可以无穷多样,但若逐一对应规范对象而设定规则就会造成制度化系统科层的复杂化,从而降低制度化的效用。针对这一缺陷,可以通过制度创新来尽量弥补以维护制度化规则的预期系统性目标。第二,制度化结构存在原生性缺陷。当系统发生作用时,由于必须顾及一些特定要求,如可操作性、刚性以及行为结构裁切的一律性,往往会带来一些问题。例如,制度刚性导致结果的同质性,工具理性的扩张与价值理性的淹没等等。^④

由于这些缺陷的存在,制度化在一定的条件下可能走向异化。抽象的规则在面对具体绩效时便会产生结构性矛盾,导致实际运作与制度的脱节。制度化要规制的外部变量比较复杂,这增加了策略的困难性。因此,在受到不同要素的影响不均质的环境下,组织与行为对技术理性、绩效与合法性之间的需求是不平衡的。

首先,制度化有时可能异化为“仪式化”。在受制度规范与文化规则影响较强、受技术环境影响相对较弱的环境里,行为对效率的需求小于对合法性的保持,容易出现制度化过剩,导致行政化倾向的出现。制度化便异化为仪式化,制度成为外在的“仪式”。仪式化活动的存在会增加相关成本,如社会组织的准政府化以及学校治理的行政化倾向。塞尔尼兹克就对这种牺牲技术价值的制度化进行了批判,因为它脱离手头任务的技术要求而只灌输价值观念。

其次,在受制度规范、文化规则影响较弱,而受技术环境影响相对较大的环境里,行为对效率的需求大于对合法性的保持;此时面对制度化与效率、合法性之间的矛盾,组织的“脱耦”现象就会出现。脱耦意味着运用非常态的、弹性行为实现效率目标和对绩效的追求。“脱耦”现象的出现,打破了制度化原本提供的稳定性,并宣示了制度化所提供的稳定性只是一种间断平衡。但是,如果“脱耦”现象能够从长远目标服从于绩效和合法性,则可看作是制度化的螺旋式成长,不失为解救制度化异化的一种机制。

四、结论

首先,学术界对制度化的分析存在着不同的层次和视角。制度化内涵的论争表明,这一概念充满歧义——

① Zucker, Lynne G., "The role of institutionalization in cultural persistence", *American sociological review*, 1977, pp.726-743.

② Rowan, Brian, "Organizational structure and the institutional environment: the case of public schools", *Administrative Science Quarterly*, 1982.

③ 严明:《制度化理论与管理会计——一个研究视角》,《财会通讯(综合版)》2010年第2期(下)。

④ 杨育民:《略论制度化》,《社会科学辑刊》2001年第6期。

不同学者与学派的理解视角、层次、“时态”、“语态”和侧重有所不同；而且，从研究现状来看，从相对微观的制度、组织与行为视角开展制度化的研究相对成熟和规范，而宏观行为体系视角的制度化研究则相对薄弱。需要指出的是，这些研究重点在于对制度化过程的理论分析和认知，多数的结构模型并非用于制度化实证分析的检验。但是，这些制度化概念认知的理论关怀能够对制度化的进一步实证研究提供重要的分析框架，为具体推进制度化实践的理论设计提供指导。

其次，以亨廷顿的政治制度化为代表的宏观行为体系制度化研究面临多方面质疑，最基本的质疑是其制度化概念的双重性，混淆了微观的制度、组织与宏观的行为体系。但宏观的视域与制度、行为等角度并不矛盾。实际上，这些不同的层次可以进一步有机整合。从制度化的类型学和生成机制来看，人们对制度化的机制研究实际上沿着不同的层次路径展开，这些不同层次其实也可以视作不同的因素和环境。若能将其有机整合起来，不失为一幅行为体系制度化的宏观图景；同时，还要关注整个行为体系中不同层次的行动者、制度与组织的互动与互相影响，分析导致制度化成败和效果差异的原因等。

最后，“制度化”的最终解释力将重点体现在它的工具价值方面。在多数情况下，制度化是一个谓语句，可以在具体语境中添加主项，搭载不同的研究目的和内容，解释这些研究对象制度价值的实现过程；与此同时，也要对其制度化效能进行评价，关注这些研究对象在实现制度化过程中的效果和质量，对制度化的异化进行防范。总的说来，在应用到不同用途、问题时，要对制度化进行不同的理论建构。

在社会治理领域中，如何使一项好的社会治理创新行为获得制度价值？也就是说，根据制度化概念的内容指向，如何实现社会治理创新的可持续性和普及性？哪些因素会影响，以及如何影响一项社会治理创新行为的可持续性和可扩散性，并且如何衡量它的制度化结果？同时，在推进社会治理创新行为制度化过程中，如何防止其制度化的异化？无疑，制度化理论需要在这些进一步的研究中发挥其解释力和研究的推动力。

〔本文为国家社会科学基金重大招标项目“地方政府社会管理创新的制度化研究”（13&ZD040）的阶段性成果〕

（责任编辑：王胜强）

Institutionalization: Connotation, Mold, Formation Mechanism and Evaluation

Yu Jianxing & Qin Shangren

Abstract: The conception of institutionalization was variously understood by different scholars and schools in different dimensions as follows: perspective, hierarchy, “tense”, “voice” and emphasis. Though the definition of institutionalization is skimble-scamble, it should have some general implications. Institutionalization should describe a process that category and phenomenon from rules to behavior in society was standardized, continuous and commensurable, and have three dimensions: constraints, sustainability and diffusivity. According to the distinction on the order foundation and index of the three basic elements of institution, there can be three molds of institutionalization: regulative, contractive, and constructive. Good institutionalization is the provider of regulation and the indemnitor of continuity and diffusivity. Because of the structural deficiency and primordial deficiency, misconducted institutionalization will result in its alienation--ritualization and decoupling (which makes the stability of institutionalization punctuated equilibrium).

Key word: institutionalization, connotation, mold, formation mechanism, evaluation