

制度创新的条件及实现路径

——基于政府、市场、社会的协商共治经验

燕继荣 林永兴 刘舒杨

内容提要: 社会的发展进步,往往是通过一系列制度创新来推动和实现的,中国改革开放的本质正是制度创新。制度创新不是为创新而创新的“折腾”,也不是换汤不换药的花样翻新,而是基于发展和治理需求导向的解决方案的探索,是基于社会共识而构建新规则,以实现更有秩序、更有效率、更加公平的社会公共生活为目标。制度创新是许多力量共同作用的结果,政府、市场、社会三者多元共治,被认为是协同治理的理想状态。本文从政府、市场、社会互动博弈的角度分析制度创新的条件和实现路径。研究认为,制度创新可分三个阶段,即博弈阶段、共识阶段和实现阶段,相对应地,其实现需要满足三个“有效”条件,即多元博弈机制的有效运转、制度主体共识的有效达成、符合共识制度安排的有效供给。为推动制度创新的实现,应建立多元博弈机制,凝聚最广泛社会共识,激励解决方案的创新设计与试验,增加有效制度供给,才能带来制度效能的显著提升。

关键词: 制度创新 多元博弈 社会共识 制度供给

一、研究缘起

现代社会由高度复杂的制度体系构成,从历史进程看,世界上没有永恒不变的好制度,制度往往只适应于一定时期社会发展的需要,处于不断变迁和不断转换的过程之中。在社会发展不断要求制度变革的背景下,如何推动好制度的产生、确立和巩固,始终是一个值得长期关注和研究的问题。党的二十大报告在阐述新时代新征程中中国共产党的使命任务时提出:“深入推进改革创新,坚定不移扩大开放,着力破解深层次体制机制障碍,不断彰显中国特色社会主义制度优势,不断增强社会主义现代化建设的动力和活力,把我国制度优势更好转化为国家治理效能。”^①改革开放的本质是推动社会主义制度的自我完善和发展,制度创新为改革开放的成功提供了强大的动力。制度有好坏之分,正如邓小平指出的,“制度好可以使坏人无法任意横行,制

^① 习近平:《高举中国特色社会主义伟大旗帜,为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》,第27页,人民出版社,2022年版。

度不好可以使好人无法充分做好事,甚至会走向反面”。^①好的制度是人们共同的追求,而坏的制度往往蕴含着制度失灵的风险,也蕴藏着制度变革与创新的空间和动力。制度失灵导致社会群体之间、国家与社会之间存在的张力增大,矛盾增多,往往会导致秩序混乱。因此,如何克服“制度失灵”,实现制度创新,是国家治理的重要任务,也是本文研究的主题。

作为一项复杂的系统工程,制度创新似乎充满了历史的偶然性,然而,根据历史唯物主义理论,历史进程总是受一定的内在规律所支配^②,因而近代以来,社会科学领域的诸多学者对制度变迁与制度创新的规律和内在机理展开了深入研究。最先关注制度创新研究的是一批制度学派经济学家,例如,熊彼特首先提出创新理论,他认为“生产意味着我们力所能及的范围内把东西和力量组合起来。每一种生产方法都意味着某种这样的特定组合”。创新就是把一种从来没有过的关于生产要素和生产条件的“新组合”引入生产体系,企业家正是发挥这样一种职能的人群。^③熊彼特之后,以加尔布雷兹、缪尔达尔等为代表的制度学派和以科斯、诺思为代表的新制度经济学派分别发展了制度创新理论。戴维斯和诺思把创新与制度结合起来,研究制度、技术与经济绩效的关系问题,并将理论应用到美国经济增长的解释中^④。学术创新的源头之一就是不同领域学者之间灵感的汲取和分析工具的借鉴。随着新制度经济学研究的影响力与日俱增,政治学者也重新关注制度分析^⑤。自詹姆斯·马奇和约翰·奥尔森在《美国政治科学评论》上发表《新制度主义:政治生活中的组织因素》^⑥一文,“新制度主义”越来越成为政治科学研究的重要流派,并发展了理性选择制度主义、历史制度主义和社会学制度主义三个分支。三种理论流派从不同的角度解释了制度与行为的关系问题、制度的起源与变迁问题^⑦。新制度主义研究无疑大大提高了人们对制度变迁与制度创新的认识理解水平,然而仍然存在两个主要问题:一是虽然新制度主义政治学力图对制度的起源、创立和变迁进行解释,然而现有研究较少对制度创新的实现条件进行系统概括。二是新制度主义经济学研究的重点在经济组织的制度设计上,而新制度主义政治学的重点仍然在政府组织和政治制度上,无论是新制度主义政治学还是新制度主义经济学,其相关理论在介于政治领域和经济领域之间的社会公共领域制度创新上的解释力如何,仍有进一步挖掘的空间。

随着改革开放的推进,社会转型加快,社会公共领域的治理模式与制度变迁在国家治理体系中的地位越来越重要。如何有效推进社会公共领域的制度创新,实现经济社会协调健康发展,是国家现代化建设需要解决的重点问题。本文所指的社会公共领域制度是介于国家或政府制度与

① 《邓小平文选》,第2卷,第333页,人民出版社,1994年版。

② 恩格斯在《路德维希·费尔巴哈和德国古典哲学的终结》一书中指出“历史进程是受内在的一般规律支配的”。参见《马克思恩格斯选集》,第4卷,第247页,人民出版社,1995年版。

③ 熊彼特将创新的新组合(或新函数)总结为五种情况:一是采用一种新产品,二是采用一种新的生产方法,三是开辟一个新的市场,四是掠取或控制原材料或半制成品的新的供应来源,五是实行一种工业的新的组织。熊彼特的创新理论作为制度创新的传统理论,为制度创新理论的后续发展奠定了基础。参见约瑟夫·熊彼特:《经济发展理论:对于利润、资本、信贷、利息和经济周期的考察》,第18页、第73—74页,商务印书馆,1990年版。

④ Lance Davis, Douglass North, Institutional Change and American Economic Growth: A First Step Towards a Theory of Institutional Innovation, *The Journal of Economic History*, Vol. 30, No. 1, pp. 131—149.

⑤ 在新制度主义政治学流行之前,政治学领域流行行为主义和理性主义研究,产生了诸如政治系统理论、结构—功能主义理论、集体选择理论等一批有影响力的研究成果。有学者认为,新制度主义政治学研究立足于将行为研究与制度研究融合起来。

⑥ James G. March, Johan P. Olsen. The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life, *American Political Science Review*, 1984, Vol. 78, No. 3, pp. 734—749.

⑦ 彼得·豪尔、罗斯玛丽·泰勒:《政治科学与三个新制度主义》,《经济社会体制比较》,2003年第5期。

市场机制之间的第三种领域的制度,是一个多元主体共治的公共领域,例如教育、医疗、社会保障、养老、公益等事业,其中发生作用的既不是纯粹的政治行为,也不是纯粹的市场行为,而是体现了主体的多元性和行动的多样性。那么,具体而言,到底什么是制度创新?实现制度创新有哪些条件呢?本文认为,制度创新的前提是有良好的制度安排,而良好的制度安排的前提是符合大多数人利益且形成广泛共识,形成广泛共识的前提是具有畅通的意见交流与反馈机制。只有这样,才能实现制度的发展与革新,实现制度的与时俱进。也只有满足这样条件的制度创新,才是符合学术价值的制度创新。

二、制度创新的四种解释模型

目前,关于制度创新的既有研究主要集中在制度创新的动力、主体与解释模型,现有的研究对制度创新的实现方式有不同的观点,但对于制度创新条件以及与之对应的实现路径的总结还不够深入。制度创新到底是如何实现的?为什么有的制度成功实现了与时俱进,而有的制度却陷入锁定?本文通过梳理制度主义学派的论述,提炼概括出四种解释模型。

(1)成本收益变化推动制度创新。新制度主义经济学是在“理性经济人”^①假设基础上发展起来的,他们对于制度创新实现机制的分析倾向于成本—效益分析视角,最重要的贡献是“交易成本”理论。新制度主义经济学的代表人物诺思自20世纪60年代以来发表了一系列的著作,对制度创新与经济增长的关系进行了系统论述。他指出,“有效率的经济组织是经济增长的关键;一个有效率的经济组织在西欧的发展正是西方兴起的原因所在”。^②他在《经济史中的结构与变迁》一书中进一步指出:“一种经济长期变化的主要来源是结构变迁……结构变迁的参数包括技术、人口、产权和政府资源的控制。政治—经济组织的变迁及其相应的激励效应是将结构变迁的所有来源理论化的基础,而且还有包含着有目的的人类活动的制度改变。”^③因此,相关主体正是在追求交易成本下降、绩效上升的过程中推进制度创新的。成本—收益的分析视角在制度分析中具有重要的影响。一些国内学者也从成本—收益分析的角度讨论国家的体制机制创新。例如,樊纲认为,“在一定条件下,过高的制度变革成本会使得制度变革本身成为‘不合算’的事情”,“体制变革实际发生的前提条件”包含新制度运营的收益大于旧制度收益,同时增加的收益值应该高于制度创新所付出的成本^④。

(2)技术变革推动制度创新。技术变革和制度创新都是经济发展过程中的决定性因素,二者之间也存在紧密的互动关系。熊彼特认为创新是由企业家推动的新的生产函数的建立,这种创新既包含技术创新,也包含制度创新^⑤。然而,在熊彼特的论述中,他更多的是把制度创新与技术创新当成平行的影响经济发展的因素加以讨论。后来的一些制度经济学者则将制度摆在更为优先的地位,认为制度对技术创新有重要影响。好的制度安排会促使技术创新的发生,不好的制度安排则会遏制技术创新。这也是新制度经济学产权理论的重要支撑。虽然并没有直接采用

① 亚当·斯密的“理性经济人”思想是西方经济学的前提性假设,认为人的行为遵循着个人利益最大化的规律。而制度的产生离不开人们的理性选择,人在选择建立何种制度的时候是经过成本—收益分析的。

② 道格拉斯·诺思、罗伯斯·托马斯:《西方世界的兴起》,第5页,华夏出版社,1999年版。

③ 道格拉斯·C. 诺思:《经济史中的结构与变迁》,第63页,上海三联书店、上海人民出版社,1994年版。

④ 樊纲:《两种改革成本与两种改革方式》,《经济研究》,1993年第1期。

⑤ 约瑟夫·熊彼特:《经济发展理论:对于利润、资本、信贷、利息和经济周期的考察》,第18页、第73—74页,商务印书馆,1990年版。

相应的概念,马克思主义政治经济学也在一定程度上解释了技术创新和制度创新的关系问题。根据马克思主义政治经济学,技术属于生产力范畴,制度属于生产关系范畴,生产力决定生产关系,生产关系反作用于生产力,据此可推论技术创新决定制度创新,制度创新对技术创新有反作用。在《政治经济学批判》序言中,马克思指出:“社会的物质生产力发展到一定阶段,便同它们一直在其中运动的现存生产关系或财产关系(这只是生产关系的法律用语)发生矛盾。于是这些关系便由生产力的发展形式变成生产力的桎梏。那时社会革命的时代就来到了。随着经济基础的变更,全部庞大的上层建筑也或慢或快地发生变革。”^①根据马克思主义政治经济学,推动制度创新最关键的因素是推动技术的创新。

(3) 客观环境变化推动制度创新。20世纪80年代以来,一些经济学者将博弈论用于制度分析,例如肖特^②和青木昌彦^③等。博弈论认为有效的制度是处于博弈均衡状态下的制度,即当制度参与人的行动选择和信念具有一致性时,制度是均衡的,也是有效的。然而,制度均衡的状态会受到一些环境变化的影响,例如新知识、新技术的出现;市场的扩张;战争等外部冲击,等等,这时候博弈参与人的选择会发生变化,当制度从一个均衡状态变化到另一个均衡状态的时候,制度创新就发生了。基于博弈论的制度均衡观大致可以分为三类:其一是认为制度所追求的目标是一种博弈均衡,即博弈参与人经过友好协商达成一致意见;其二是重复博弈观点,认为博弈参与人的信息是不完全的,理性也是有限的,环境是不断变化的,需要重复进行博弈以达成均衡状态;^④其三是演化博弈观点,关注在没有第三方力量的情况下,由分散的个体和团体决策形成的制度均衡如何自发地演化^⑤。

(4) 国家与社会互动推动制度创新。制度创新的开展离不开相应的主体。在社会公共领域制度创新中,最重要的主体是国家,因为“国家具有使其内部结构有序化的相应规则,并具有实施规则 and 与其他国家竞争的强制力”^⑥,因此,一些学者着重探讨国家与社会关系对制度创新的影响,尤其是国家在制度创新中的作用。例如,哈耶克认为政府应将实现自由、竞争、平等作为行动的目标,政府应立足于维护一般性规则、保护产权和自我约束^⑦。在哈耶克看来,市场和社会活动中的每个人都具有独立分散而有助益的信息,当每个人依据自己的信息做出决策时,才是较为合理有效的,并进而形成一套可以有效沟通信息、有效配置资源的价格机制和社会机制。哈耶克的这一理论被概括为“自发社会秩序”理论。根据他的观点,制度创新的实现不能依靠国家,而应该依靠市场的自发选择。奥尔森则从分利集团的角度来探讨制度供给不足问题的解决之道。在奥尔森看来,由于利益集团总是追求特殊的利益,集体行动之间存在“搭便车”现象,使得难以形成有益于增加公共福利的集体行动,实现有效的制度创新,因而,需要国家从中进行协调,消除利益集团造成的负面影响,通过选择性激励促进集体行动,从而实现制度的创新。^⑧尽管有些学者并没有直接采用制度创新的概念,但是制度创新作为社会科学的基础概念,其实蕴含在大部分的社会科学研究当中。哈耶克和奥尔森的理论就是从国家与社会互动的角度分析体制机制

① 《马克思恩格斯选集》,第2卷,第32—33页,人民出版社,1995年版。

② 安德鲁·肖特:《社会制度的经济理论》,第223页,上海财经大学出版社,2003年版。

③ 青木昌彦:《比较制度分析》,第5页,上海远东出版社,2001年版。

④ Greif, Avner, Historical and Comparative Institutional Analysis, *The American Economic Review*, vol. 88, No. 2, 1998, pp. 80—84.

⑤ 萨缪·鲍尔斯:《微观经济学:行为,制度和演化》,第9页、第346—347页,中国人民大学出版社,2006年版。

⑥ 道格拉斯·C. 诺思:《经济史中的结构与变迁》,第106页。

⑦ 弗雷德利希·冯·哈耶克:《自由秩序原理》(上),第178—179页、第191页,生活·读书·新知三联书店,1997年版。

⑧ 曼库尔·奥尔森:《国家兴衰探源——经济增长、滞胀与社会僵化》,第24页、第79—80页,商务印书馆,1993年版。

创新和发展的规则。

以上四种模型从不同的角度解释了制度创新的本质意蕴与动力源头,都是探讨制度创新本质的重要理论和视角。然而,现有的理论主要是从结果倒推的角度,分析制度创新实现的方式,却忽视了制度创新有哪些前提条件这一重要的现实问题,或者对这个问题的探讨和总结不够深入全面。

三、制度创新的中国场景:政府、市场、社会的运行逻辑

中国改革开放的40多年,为制度创新提供了最好的时机,可谓是制度创新的试验场,因此,也为我们观察制度创新的条件和路径提供了最佳的观察点。尤其是社会公共领域,随着政府观念的开放,治理思维的引入,教育、医疗等公共物品或准公共物品不再仅仅由国家提供,而是引入了社会力量,一方面推进了国家与社会治理的现代化进程,另一方面也对国家的治理水平和治理能力提出了新的挑战。在国内关于制度创新的研究中,一些学者认为国家和市场是促进制度创新的基础性力量,正是它们之间权力博弈促进了制度的变迁(如杨瑞龙,1994,1998;黄少安,1999)^①。而反过来,作为对于制度主体行为的规范以及它们之间界限与关系的规定,制度界定了政府、市场和社会在某一领域的角色,因此制度创新归根到底也是为了解决三者之间关系调整的问题。为了研究制度创新的条件和实现路径,我们有必要对制度创新的相关主体的行为逻辑和利益诉求进行分析。

在中国的政治背景中讨论制度创新的主体,首先要考虑到中国共产党的重要作用。中国式现代化是中国共产党领导的社会主义现代化,中国共产党的领导是中国特色社会主义最本质的特征。由于中国共产党是中国宪法规定的唯一执政党,不仅是现行国家制度的设计者和维护者,也是现代化建设和国家成长的领导者和推动者,是中国特色社会主义事业的领导核心。中国各级的人民政府都是在党中央和各级党委的领导下,开展社会主义事业建设工作的,体现着党的精神和意志。由于政府是直接面向社会的行政机构,为了讨论的方便,本文将中国共产党的主体作用放在政府行为逻辑中进行理解。

1. 政府运行逻辑:政治合法性与政策适切性

改革开放以来,我国的制度创新总体上是政治导向的,政治合法性是制度创新的基本原则。无论是改革开放前,还是改革开放后,中国政治的社会主义道路和属性始终没有变化。在经济领域,始终坚持公有制的主体地位,在社会领域,公共机构也起着主导性作用。制度无论如何变迁都不能偏离中国特色社会主义这条基本的轨道。此外,由于中国正处于转型改革期,现实适用性与切实的有效性是制度创新的重要原则。正因为制度处于转型时期,政治、经济、社会、法律等各方面都还处于较快的发展变化当中,一些新的事物不断出现,新的探索也被允许。

例如,中国民办高等教育的制度创新就是在这一背景下展开的。首先,政府事权的下放。为了解决高等教育资源供需失衡的问题,《中华人民共和国宪法》(1982)对社会力量办学赋予了合法地位,《中共中央关于教育体制改革的决定》(1985)和《关于社会力量办学的若干暂行规定》(1987)等一系列制度文件,对社会办学明确予以政策上的支持,极大地刺激了彼时民办高等教育的蓬勃发展。政府改变包揽教育事权的制度规定,将举办教育的事权与社会进行分享,推动民办高等教育制度创新。其次,政府对市场行为的引导和规范。由于社会主义国家的意识形态和

^① 冯仕政:《国家、市场与制度变迁——1981—2000年南街村的集体化与政治化》,《社会学研究》,2007年第2期。

高等教育属于“精英教育”的定位,政府对于民间举办高等教育是比较谨慎的,政府更倾向于能够引导其发展形式和发展模式,例如,政府在《民办高等学校设置暂行规定》(1993)、《教育法》(1995)和《高等教育法》(1998)中均坚持民办高等教育应当遵循公益性而不得营利的基本原则,而《社会力量办学条例》(1997)则规定“国家严格控制社会力量举办高等教育机构”^①。“公益性”和“严格控制”充分表明政府在民办高等教育中的角色已经从过去的“支持者”转换为“监控者”,政府开始流露出重视民办高校规范发展的意愿。正确规范地管理高等教育的发展对政府来说是一个重大挑战。政府花费巨大精力制定一系列法律条例,包括《民办教育促进法》(2003)、《民办教育促进法实施条例》(2004)和《民办高等学校办学管理若干规定》(2007)等,对民办高等教育的各种办学行为做出了规制性的指导和规定。最后,政府致力于服务社会。政府在《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020)》(2010)中强调要对民办高等教育的发展进行依法扶持和管理,展现出“服务者”的姿态。值得关注的是,政府职能转变导致政府在民办高等教育中扮演角色的变化是影响民办高等教育发展的重要因素,但更是民办高等教育发展到一定阶段的历史性的促进产物^②。

截至2021年,我国有民办高校764所,占全国高校总数的比例25.37%。其中,普通本科学校390所;本科层次职业学校22所;高职(专科)学校350所;成人高等学校2所。民办普通、职业本专科在校生845.74万人^③。民办高校学生人数超过新加坡的总人口,里面蕴藏着丰富的人力资本。由此可见,政治合法性和政策适切性是我国政治经济改革中两条并行的行动原则,对于我国制度创新的总体模式有着重要的影响。

2. 市场运行逻辑:等价交换与利润最优

经济利益最大化是市场化改革的基本逻辑,市场正是由理性经济人之间的商品等价交换为基础构成的。由于市场的逐利性,市场力量具有很敏锐的嗅觉和很大的灵活性。商品交换是个连续不断的动态的过程,因此市场主体每天都会感受到自身利益的波动,他们也会倾向于制度向有利于自身经济利益最大化的方向发展。构成市场的主体主要是生产者和消费者,生产者提供商品和服务,消费者购买商品和服务,遵循等价交换的原则。在中国,市场经济体制建立之前,商品的生产和服务的供给权力在政府或公共部门,因为全社会的生产资料都是公有的,所以理论上生产的物品和服务之权属归国家和集体,而产品和服务的供给则是由国家和集体统一分配。产品和服务的生产、分配、消费过程遵循的是统一计划的原则。在两种不同的经济体制中,促进经济发展的动因是不同的,计划经济的生产动力来自国家的行政命令,虽然也会具有较高的效率,不过由于国民经济的复杂性和不确定性,对计划的合理性和可行性要求较高,如果出现偏差,对经济会有较大的伤害。而市场经济的生产动力来自商品交换过程中产生的利润,生产者生产和销售更多的商品就能获得更大的利润,这是生产活动的源动力。由于市场主体身处经济活动的一线,在其经济理性的驱动下,会适时调整自己的活动,以适应和推动市场的发展。然而,市场也会有失灵的情况出现,例如垄断、外部性和公共物品供给不足等问题,需要政府的干预。市场化的改革总体上是将产品的生产分配的权力由政府或公共部门垄断转而向社会中的组织和个人开放。市场主体在制度创新的过程中往往希望政府更多的放权,减少行政干预,以及对于一些带有

① 1997年7月31日国务院第226号令发布《社会力量办学条例》,自1997年10月1日起施行,于2003年9月1日废止,由《中华人民共和国民办教育促进法》替代。

② 罗腊梅:《民办高等教育政策变迁研究》,博士论文,西南大学,2015年。

③ 资料来源:《2021年全国教育事业统计公报》,2022年9月15日,http://www.gov.cn/xinwen/2022-09/15/content_5710039.htm,2022年9月19日。

公共性质的产品和服务的生产活动给予政策上的支持。

3. 社会运行逻辑:价值多元与公平正义

由于社会的发展,社会组织种类和数量不断增多,社会力量也不断增强,社会中的组织和个人对于制度的需求也比以往更多地得到表达和展现。总的来说,在社会中存在着一元化与多元化、社会公平正义与社会不公、阶层固化和社会流动等相互矛盾的倾向。从“国家—社会”的二分法角度来看,市场也属于社会,而从“政府—市场—社会”三分法的角度来看,由于强调市场在资源配置和经济活动中的主体作用,从而将市场与社会中的其他部分进行区分。从这个意义上,社会中的组织和个人可以包括非政府组织、公益性组织、媒体舆论、公民个人等等。在社会领域,正向的力量是多元化、维护社会公平正义和促进社会流动的,负向的力量则是一元化、滋生社会不公和社会阶层固化。因此,从社会的角度,并不特别介意生产活动的权力归谁,无论是政府还是市场力量,只要提供的产品和服务是好的、多样化的,产品分配的过程是公平正义的,社会经济运转的结果是促进社会流动和社会发展的,那么这样的制度就是好的制度,相反的情况下,社会中则会发出不同的声音,影响制度往新的方向变迁。同时,社会组织和个人在一些准公共产品的提供上也发挥着重要的作用。社会组织也成了某些领域产品生产活动的行为主体,有时候会面临与政府或者市场力量的竞争,虽然社会组织不以营利为目的,生存与发展则仍然是核心诉求,社会组织对于制度创新而言既需要政府的放权与扶持,也需要对市场行为的规范与监管。总的来说,在一些经济领域,社会组织主要起到监督的作用,而在一些公共领域,社会组织正在不断发展,逐渐起到主体的作用。社会价值多元化的逻辑也在一定程度上影响了制度创新的方向和模式。

四、制度创新的三个条件

制度创新的实现不是凭空而来的,而是必须满足一定的条件。基于上文的分析,作为制度创新的三个不同主体——政府、市场和社会,其利益诉求和组织目标各不相同,他们在制度创新中也有着不同的行动逻辑。成功的制度创新是政府、市场、社会三种机制综合作用的结果,只有在利益各方经过多元博弈并达成共识的情况下,才能形成合力,达成制度创新。通过考察不同主体的利益诉求和行动逻辑以及制度创新的内涵,本文研究认为,制度创新的过程可以分为三个阶段,即博弈阶段(诉求表达)、共识阶段(平等协商)和实现阶段(规则设计及调适)。如图1所示,三个阶段分别对应三个条件,一是多元博弈机制的有效运转,二是制度主体共识的有效达成,三是符合共识制度安排的有效供给。

在制度创新的实践中,这三个条件都非常重要,缺一不可。例如,没有充分的利益博弈,很难形成共识,缺乏共识的制度安排,很难被相关各方所接受和遵守,往往沦为霸王条款或者形同虚设。下面,本文将结合中国实践经验,展开阐述这三个条件的内涵及如何促进这三个条件的满足。

1. 多元博弈机制的有效运转

根据马克思主义政治经济学理论,经济基础决定上层建筑。制度属于上层建筑的范畴,是用来规范不同经济主体之间的关系和行为的。当某种制度所规定的生产关系阻碍了生产力的发展,与生产关系不相适应的时候,利益相关人就会萌发调整制度的诉求。而任何一种调整方案,都必将带来利益格局的重塑,也就会给其他相关主体带来影响。这时候,制度创新的发展存在几种可能性,一是当诉求的主体是政府或其他相对强势的群体时,可能忽略利益博弈的过程及共识的达成,采取较为强势的手段推进制度创新。二是当诉求的主体是政府或其他相对强势的群体

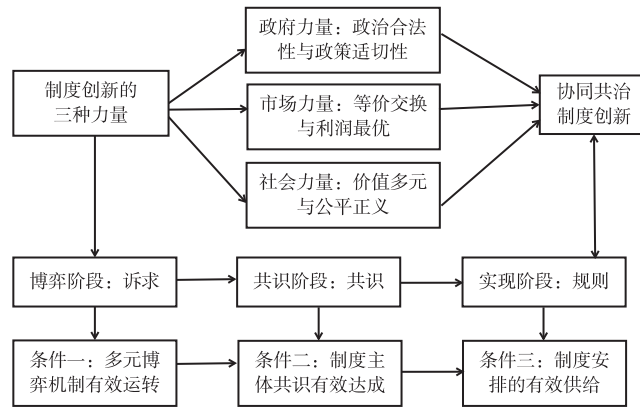


图 1 制度创新的流程示意图

时,可能通过一系列的程序设计,让新的制度安排为其他主体所了解和接受,达成新的共识。三是当诉求的主体是少数人或较为弱势的群体时,可能缺少表达诉求的渠道而难以发声,或者虽然表达了利益诉求,但是被强行压制下来,导致矛盾累积直至最后以激烈的方式爆发。四是当诉求的主体是少数人或较为弱势的群体时,通过合适的渠道反映声音,并得到主管部门的重视,通过一系列的程序推进新的制度安排实施。

表 1 利益博弈与制度创新的关系

诉求主体	充分利益博弈达成共识	缺乏充分利益博弈
政府或其他相对强势的群体	制度创新的有效推进	引发新的利益冲突
少数人或较为弱势的群体	制度创新的有效推进	矛盾累积、爆发冲突

制度相关的利益主体之间共识的达成是一个动态复杂的过程,既不是静止的状态,也不是一蹴而就的事情。而是需要各方之间通过多轮反复博弈,通过各种方式实现制度需求与制度供给之间的对接。这种多元博弈机制可以有多种形式,例如意见交流会、政协建议、人大提案、政策沟通会、立法表决、专家建议、网络舆论等等。在博弈的过程中,不同的主体拥有不同的力量、不同的影响力和不同的地位,因此也不可避免地有说服与妥协的可能,而通过多元博弈有利于实现一种动态的平衡格局,找到各方之间最大的共识,为协商共治提供条件。而倘若缺乏多元博弈机制,制度的制定一方强制推行,则制度失败的风险较高。盲目冒进地推进制度变革,要么出现朝令夕改、“人走茶凉”,最终因制度无法执行而不得不取消,造成社会秩序的混乱;要么出现上有政策、下有对策的局面,有制度无落实,制度名存实亡。多元博弈既是协商共治的前提条件,也是协商共治的重要过程。以中国民办高等教育的制度创新为例,《民办教育促进法》的制订过程体现了制度创新中的多主体均衡性。由于制度安排涉及不同群体的利益,在《民办教育促进法》的制订过程中,举办者和政府之间存在立场不一致的情况,尤其是关于民办学校的举办者的权益问题。由于国家在没有明确规定民办学校举办者营利方式的基础上,先鼓励民办教育发展起来,而当法律要对此进行规范时,就出现了分歧。这时候,全国人大采用“合理回报”的模糊表述作为一种过渡,推动了制度创新的阶段性发展,体现了一种制度创新。

为了促进相关主体之间开展充分的利益博弈,政府应建立多元博弈机制,为不同主体创造更多互动沟通的机会。党的二十大报告明确提出:“健全各种制度化协商平台,推进协商民主广泛

多层制度化发展”^①,作为制度的主导者和直接设计者,政府要充分平衡市场和社会的力量,通过多种方式和多种渠道实现多方利益诉求的表达与沟通,推进制度方案的协商、研讨与修正,坚持制度创新的共识原则。具体而言,政府要充分关注多元治理的内在要求,搭建利益诉求交流平台。通过制度创新过程的分析,我们可以看到,在社会领域的治理越来越体现出多元共治的格局和要求,制度的利益相关者之间的权力关系、利益诉求、行动能力都会影响制度创新的有效开展,充分表达各方的立场和态度,有利于政府掌握更全面准确的信息,对于制度安排集中中哪些制度更为有效,哪些制度需要改变,会有更准确的认识,从而做出更加科学的选择和决策。例如我国的人民代表大会制度和政治协商制度,人大代表和政协委员向会议提出提案或者建议,对于公共领域的制度现状与制度创新建言献策,起到很好的效果。政府可以创新方式,提供更多渠道,不断推进协商民主机制在国家治理中的作用。

2. 制度主体共识的有效达成

多元博弈是达成共识的必要条件,却不是充分条件。从制度创新的本质出发,制度的变迁一般伴随着经济关系和经济结构的调整,涉及不同主体利益的重新配置,为了实现新的集体行动,防止搭便车的行为或者是破坏规则的行为,需要尽可能满足各方基本利益诉求。一般来说,成功的制度创新都是社会主体共识的体现:一方面,政府要通过完善法律和制度为参与主体利益的表达提供保障;另一方面,社会各主体要自觉增强对话谈判、达成共识和集体行动的意识,构建一种建立在合作、信任基础上的关系,化解来自不当政治权力及强硬资本的干扰,促成合理的制度创新与制度均衡格局。

本文分析认为,制度创新意味着形成共识,没有共识就没有创新。制度创新是政府、市场、社会三种机制综合作用的结果,只有在利益各方经过多元博弈并达成共识的时候,才能形成合力,促进制度创新的实现。以中国医疗体制改革为例,医疗改革能否成功,其实质是医疗领域的制度创新能不能有效实现。关于医疗体制存在的问题,有人将之归因于市场化,认为是资本的逐利性扰乱了医疗行业的秩序,从而主张重新巩固公立医疗服务的主导地位。也有人认为恰恰是市场化改革的不足和国家职能定位不准导致改革尚未达到预期的效果^②。根据本文对于制度创新主体的分析,可以推断出医疗体制改革是政府(卫生部门)、市场(资本)和社会(医院和大众)对于医疗制度创新博弈的结果,改革过程中遇到阻力和困难,意味着这三方主体之间尚未达成有效的共识,有待于建立完善各方的博弈和沟通机制,让政府、市场和社会三种不同机制在这里交汇、融合,“探寻将国家介入与市场竞争有效结合的新路”^③,形成一种新的公共医疗服务治理模式。

为了促进制度主体之间达成有效的共识,首先需要有一个开明的政府,需要有善于听取不同声音的政府官员,因为政府是制度创新能否实现的关键力量。政府除了搭建意见表达平台以外,要真正重视不同群体的诉求和声音,而不能仅仅做个样子,否则难以对制度创新起到促进作用。同时,市场力量和社会力量应积极参与互动,促进共识达成。作为制度创新的关键力量,市场与社会应该深入领会国家顶层设计的内涵与现实关切的要求,既要规范自身行为,也要积极建言献策,为制度创新构建良好的环境。一是在制度制定过程中,市场和社会中的相关组织和个人应该

① 习近平:《高举中国特色社会主义伟大旗帜,为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》,第38页。

② 顾昕:《全球性医疗体制改革的大趋势》,《中国社会科学》,2005年第6期。

③ 顾昕:《走向有管理的市场化:中国医疗体制改革的战略性选择》,《经济社会体制比较》,2005年第6期。

积极贡献意见建议,充分表达利益诉求,反映制度运行的真实情况,使得制度的制定者掌握更全面准确的信息,做出更科学的决策。二是在制度执行过程中,市场与社会主体要按照制度规定规范行为,夯实共识的基础。例如在民办高等教育的案例中,举办者、民办高校有最直接的办学实践经验,既拥有丰富的创造性,又拥有对政策效果的高度敏感性,是制度创新的核心参与者,学生、家长以及社会大众对制度创新起到监督作用。行业协会、人大代表、政协委员都对政策制定具有重要的影响力,各方积极、合理地参与多元博弈环节,有利于全社会共识的达成,推进制度创新。

3. 符合共识制度安排的有效供给

制度创新的另一个前提条件是在共识基础上的制度安排。如果仅仅存在共识,而没有相应的制度安排的话,那么制度创新只是一句空话,无法落地。在社会公共领域,政府、市场与社会之间无论存在何种分歧和矛盾,他们的共识总是存在的,共识的产生和发挥作用不是凭空的,往往需要一定的制度安排作为载体。从以往的制度创新经验来看,合理的制度安排主要有两个来源,一是各方之间通过沟通和碰撞,通过不断的调整设计出一套制度安排,并加以推行;二是从现有的制度创新实践中选择一种制度安排加以采用和推广。例如我国的家庭联产承包责任制就是在安徽一个村庄的制度试验中产生的。

同样以中国教育体制改革为例,独立学院^①制度是中国民办高等教育制度创新的重要体现,虽然这种制度本身也存在一定的历史发展的阶段性,但是在独立学院的发展历史上,其为中国高等教育的大众化做出了不可磨灭的贡献。而这种制度形式在全世界都是独一无二的。在独立学院出现之前,国家并没有相应的政策和文件,然而,江浙地区已经有了二级学院的实践和探索,最后才经过国家的完善,在制度上予以确认。独立学院政策是先有实践,再有政策,中央政府在地方实践的基础上进行总结、规范,并上升为国家层面的政策,在全国推广应用,代表了制度创新的一种类型。实践先于制度的做法,与其说是我国民办高等教育制度创新的一个特点,不如说是改革年代我国制度创新的普遍特点。除了独立学院政策之外,还有不少类似的例子,例如农村的土地承包经营制度、乡镇企业制度、民营企业制度等等,在某种程度上,可以说,正是这些来自基层和人民群众的大胆实践和探索,为中国的一系列改革奠定了坚实的基础。

因此,本文认为,制度创新的第三个条件是要把共识转化为制度安排,才能保证制度创新的实现。因此,应该加强创新试验,增加制度选择。这种创新试验,既包括中央层面的试点,例如经济特区、改革试验区、综合试验区等等,也包括地方和基层的一些试验性举措。无论是制度的执行还是制度的创新,无论是制度的演化还是制度的构建,地方和基层都在其中发挥着承上启下的纽带和桥梁作用。因为,地方政府和基层组织既能比中央的决策者更早、更直接地了解到制度的实际运行情况和是否存在制度不均衡的问题,也能比制度对象更能了解制度内在规则和国家的价值偏好。某项制度对于社会治理其他领域的作用,也许要跳出该领域才能获得更好的认识,相关行动者应该深入思考采取什么行动,才更有利于形成制度均衡局面。因此,一方面,要科学配置地方政府的权责关系,将地方政府的利益诉求纳入共识的形成,提高地方政府积极性。另一方面,要坚持把顶层设计与基层创造结合起来,提高地方政府在国家制度框架内的创新空间,更充分地发挥全社会的创新优势和创新潜力,形成丰富的制度安排集合。

^① 独立学院,是指实施本科以上学历教育的普通高等学校与国家机构以外的社会组织或者个人合作,利用非国家财政性经费举办的实施本科学历教育的高等学校。独立学院是由社会力量出资提供办学所需的一切硬件设施,由公立高校提供办学所需师资、管理人员等软件的办学组织形式。参见李晓科:《民办高校发展现状与对策研究》,第33页,吉林人民出版社,2018年版。

五、结语

中国的制度创新实践是一个复杂的系统工程,是与中国特色社会主义政治经济体制相适应的国家治理实践的体现,这种变迁既包含了自上而下的强制性变迁模式,也包含自下而上的诱致性变迁模式。在推动制度创新的过程中,政府、市场和社会分别代表着三种不同的力量,代表着三种不完全相同的制度需求和制度发展方向,也遵循着不同的行为逻辑:政府更为关注制度的政治合法性与政策適切性,市场更关注等价交换与利润最优,社会则更关注价值多元与公平正义。制度创新涉及相关主体利益格局的重新规划,与其他方面制度紧密联系,影响甚广,要实现有效的制度创新,应坚持博弈与共识的原则。各行为主体应积极发挥各自优势,共同推进制度创新的实现。

本文认为,制度创新是基于社会共识而形成的新社会规则。制度创新的实现需要满足三个基本条件,一是多元博弈机制的有效运转,二是制度主体共识的有效达成,三是符合共识制度安排的有效供给。制度创新的实现离不开政府的主导作用和市场、社会的多方参与,政府、市场和社会三种力量既相互制约,又相互协同,三种机制分工协作,最终达成的最大共识,也就是三方诉求的最大公约数。他们共同构成了制度创新的动力机制,保障了制度创新机制的正常运行,推动社会发展进步。这一结论与中国特色的政党制度也相互印证。中国共产党领导的多党合作和政治协商制度是中华人民共和国的一项基本的政治制度,政治协商的目标就是政治共识的达成。

政府、市场、社会三者多元共治,被认为是协同治理的理想状态,中国 40 多年改革开放是制度创新的试验场。中国的经验表明,中国的发展成绩归功于改革开放,而改革开放的本质就是制度创新;制度创新不是为创新而创新的“折腾”,也不是换汤不换药的花样翻新,而是基于发展和治理需求导向的解决方案的探索,这样的制度创新必须满足三个“有效”条件,才能带来制度效能的显著提升。

作者:燕继荣,北京大学政府管理学院、北京大学公共治理研究所(北京市,100871);

林永兴,北京大学党委政策研究室(北京市,100871);

刘舒杨,北京大学习近平新时代中国特色社会主义思想研究院、北京大学国家治理研究院(北京市,100871)

(责任编辑:阳军)