

政治理论与实践:制度建构与实施研究

编者按:在推进国家治理体系和治理能力现代化的研究中,制度的作用被研究者看作是实现国家治理体系和治理能力现代化的核心和关键,因而制度建设被认为是推进国家治理体系和治理能力现代化的“定海神针”。然而,事实上,如果客观地进行理论分析并考察制度的实践,可以发现,制度虽然具有刚性的约束作用,但是制度也绝非是万能的,它存在着诸多难以避免的自反性要素。因此,不能仅仅依靠制度建构解决国家治理体系和治理能力现代化过程中的所有问题,为此,必须突破“以制度说制度”的内部逻辑怪圈,将更加广泛、多元、丰富的要素考虑进制度建设系统中去,以期弥补制度建设的完整路径。为此,在坚持中国制度自信的基础上,借鉴美国联邦政府公职人员利益冲突制度和机制建设的某些做法,或许可以给我们些许启迪。因而,本刊组稿两篇以倡导之。

制度建构:走出集体行动困境的反思

金太军,鹿 斌*

〔摘 要〕 集体行动作为一种社会建构,基于诸多因素的考量,行动困境似乎成为了常态。而有别于走出这一困境的学术思考却存在着多种视角的解读,但显然,以制度建构为核心的逻辑进路成为最为常规的选择。虽然制度作为一种刚性规范在解决集体行动困境中拥有规范性、策略性和政治性等诸多功能性力量,但是基于辩证法的逻辑,稳定性、不确定性、非最佳选择和非理性结果等自反性特征也在很大程度上使依靠制度走出困境成为幻想。因此,制度的自我优化势在必行。而突破“以制度说制度”的内部逻辑怪圈,从外部系统中寻求制度优化的方法,并将理念引导、经济激励、政治认同和非正式制度匹配作为重要的支撑体系,以期弥补制度建构的完整路径。

〔关键词〕 制度建构;集体行动;自反性;支撑体系

在实践中,集体行动并非是逻辑上从“实然”到“应然”的简单跳跃,困境却往往成为“天然的常态”。因而,围绕着“怎样走出集体行动困境”的主题而展开的学术研究,成为现代社会治理发展的一种律动。综观已有的理论研究,走出集体行动困境存在着诸多道路选择,如利益维度、情感维度、社会资本维度等,但更多的学者却将研究目光聚焦于制度建构的维度,以求从规范性层面寻求突破。

* 金太军,法学博士,教育部长江学者特聘教授,苏州大学政治与公共管理学院教授、博士生导师;鹿斌,苏州大学政治与公共管理学院博士研究生,215123。本文是教育部哲学社会科学研究重大攻关项目“创新社会治理体制与社会和谐稳定长效机制研究”(14JZD029)、江苏省新型城镇化与社会治理协同创新中心、江苏高校优势学科政治学科研究成果。

无论是亚里士多德的城邦正义秩序关怀,还是霍布斯的利维坦式的设计,都是在设计一种集体行动的制度,只不过那是为了政治统治的延续。相对于严格的“政治语境表达”,近现代集体行动理论中的制度建构首先是从经济理论中取得突破。奥尔森将个人理性作为集体行动的逻辑起点,认为在这种理性的支配下,“搭便车”行为时常存在,易于导致集体行动的困境。因而只有一种作为制度安排的“选择性的激励”才会驱使潜在集团中的理性个体采取有利于集团的行动^①。此后,费尔曼和甘姆森进一步把这种选择性激励区分为外在选择性激励和内在选择性激励,使之成为较为系统的制度体系^②。而埃莉诺·奥斯特罗姆在研究公共池塘资源时指出,“没有各种公共制度作为支持的基础,任何组织都不能长期存在下去”^③。并强调一个反复验证的发现是,“相对于外部强加规则,公共池塘资源的使用者自己组织起来构建并执行一些基本规则会使本地资源的使用更有可持续性。因此,要让大部分受资源体系影响的个体都参与到规则的制定和修改中来”^④。在制度变迁理论中,制度化问题被直接定义为一个集体行动的问题。贝茨认为,制度使个体层面的理性与集体层面的理性相协调^⑤。而社群主义政治理论认为,“不同社会中的人似乎受到各种不同规范的限制。在各式各样的群体中,社会建构的规范在群体认同的形成和维持过程中发挥了核心作用”^⑥。法兰西学派则明确指出“集体行动不是一种自然现象,而是一种社会建构”^⑦。“集体行动依赖于公共行动者和私人行动者的相互联结,他们的合作绝不是自然的合作,因此,必须要有一套协作的机制或‘游戏规则作为中介’”^⑧。从这些研究成果来看,集体行动中的制度维度研究大多是从规范性角度展开,不论是等级式的制度设计还是参与式的制度协商,基本是利用其刚性作用规范行为的选择和过程。制度似乎成为走出集体行动困境的密钥。但在实践中,依然存在诸多集体行动失败的案例,如长江流域生态治理的失效等等。面对这种理论与实践脱节的现象,进一步反思理论范式中制度建构的定位,规范性角度的逻辑延伸似乎存在着某种争议性的伏笔。制度建构是否真能在集体行动困境中发挥作用?发挥什么作用?制度自身是否存在“天生的缺陷”造成集体行动失效?如果存在,应当怎样填补这一缺陷?对于这些问题的探究和解答,正是本文的立论依据及研究的现实指向所在。

一、制度的建构性:走出集体行动困境的功能性力量

在一个复杂的集体行动领域中,所谓一致同意的目标涉及多样的利益、关系、行为、价值元素。而这些不同甚至矛盾的元素却组成了不稳定的行动结构,从而使集体行动存在较为显著的不确定性风险。因此,将相互依赖的行动者联系在一起的诸种互动过程,必须要建立在一种规范性的初始基础之上,亦即建立在正式制度的基础之上。这一制度在实践中表现为一种秩序,它是刻意为之的、明确存在的,并且业已法规化的秩序。它试图控制不确定性带来的风险,并进行重新的安排,从而使参与者之间的合作成为可能,并且使这种合作保持在某种最低程度之上——“没有一个共同性规范系

①[美]曼瑟尔·奥尔森:《集体行动的逻辑》,陈郁译,上海:上海人民出版社,2011年,第42页。

②李怀、贺灵敏:《集体行动的内部动员过程》,《华中科技大学学报》(社会科学版)2009年第5期。

③[美]埃莉诺·奥斯特罗姆:《公共事务的治理之道》,余逊达译,上海:上海译文出版社,2012年,第19页。

④[美]埃莉诺·奥斯特罗姆:《集体行动与社会规范的演进》,王宇峰译,《经济社会体制比较》2012年第5期。

⑤R. H. Bates, “Contra Contractarianism: Some Reflections on the New Institutionalism”, *Politics and Society*, vol. 16, 1988, pp. 387—401.

⑥[美]拉塞尔·哈丁:《群体冲突的逻辑》,刘春荣等译,上海:上海人民出版社,2013年,第82页。

⑦[法]米歇尔·克罗齐耶、埃哈尔·费埃德伯格:《行动者与系统》,张月等译,上海:上海人民出版社,2007年,第1页。

⑧[法]埃哈尔·费埃德伯格:《权力与规则》,张月等译,上海:上海人民出版社,2008年,第136页。

统,秩序的问题……将无从解决”^①。具体而言,制度在集体行动中的作用可以分为三个层次进行分析,即规范性功能、策略性功能和政治性功能。

1. 规范性功能。“制度是一个社会的博弈规则,或者更规范地说,它们是一些人为设计的、型塑人们互动关系的约束”^②。由此可见,制度构造了人们日常生活的各种规则,并以此来减少不确定性的风险。显然,这一理论是建立在一个有关人类行为选择与交易互动的结构之上的,它突出制度在异质性行为中的规范和约束功能。而弗格斯有关制度功能的认识似乎具有更多的现实主义色彩。他认为:“规范规定着哪些行为被认为是可以接受的,或者是不可被接受的。规范的存在可以有效抑制机会主义的产生”^③。由此,可以更为直接地总结出制度的规范性功能主要存在于两个方面,即哪些可以做和哪些不可以做。从动力结构上看,前者是一种正向激励,释放行动者部分自由或赋予其某项权能;后者是一种反向激励,限制或禁止部分自由或权能。严格来讲,这二者并不存在功能上的优劣,都是界定和规范行为的有效选择。然而在现代社会,制度的规范性功能定位不再局限于“应当做”和“不应当做”的平面场域,而是逐渐形成宏观、中观和微观的层次型、立体式功能场域。在宏观层面上,制度的规范性功能主要表现在对集体行动目标和方向的规定性说明,但这并不意味着是对这个目标的肯定或者是对其他目标的否定。在更为严格的意义上来说,这一功能更多的具有尝试性和预测性,即基于社会的变幻无常,制度在宏观上的规定要具有动态特征,以便能够及时作出适应性调整。在中观层面上,作为联结目标与行为的媒介,权力及其结构成为集体行动的核心要素。而制度与权力所发生的联系,始终具有某种天然的对抗性。在微观层面上,制度功能的发挥是在“该做”与“不该做”层面上的进一步延伸,涉及的是“怎样做”的操作性问题。从工具理性的角度来看,制度虽是主观价值的产物,但也属于治理工具范畴,无论是法律、规则、惯例还是其他条文,都承担着对具体行为的规范性说明。

2. 策略性功能。制度的起源是“关于大量社会结果的策略冲突的副产品”^④。显然,制度的这一起源意味着将其嵌入一种策略性结构的功能运用之中,对于行动者在具体的利益分配中所采用的方法和行为选择具有至关重要的作用,进而突破传统制度理念中局限于规范性功能的工具理性解读。作为一种必要的社会结果,利益分配总是在一种相互依赖的互动结构中生产出来。在这个冲突远远多于和谐的分配活动中,行动者的策略选择显然是设法抑制他人利益以确保自己利益最大化。而鉴于社会生活的相互依赖属性和冲突的潜在风险,制度在其中所发挥的功能除了制约个人的不当诉求、化解冲突之外,也在很大程度上提供了一种策略支撑。一方面,制度给予行动者有关预期他人行动的信息。通过对目标的方向性定位和行为的规范性说明,行动者可以从制度内容中获得关于他人行动的准确信息,而这种信息可以简单地归结为三类:一是过去行为的规律性;二是当前行为的规范性;三是未来行为的可能性。基于这种传递作用,制度将不同时间段内的行为有机地联系起来,从而为行动者了解和预测他人行为提供了鲜明的依据,为便自己做出最佳选择以及在利益分配中赢得相对优势奠定基础。另一方面,制度刚性对行为的限制和规定,能够为各方行动者提供可靠的可信承诺,这是基于其规范性功能的定位。但可信承诺作为一种价值取向,对于行动者的行为选择具有重要的指引作用,从而使之上升到一种策略性功能。可以说,“信任完成了人们交往关系和合作行为的

①T. Parsons, “Power and the social system”, in S. Lukes (ed.) *Power*, New York: New York University Press, 1986, pp. 94—143.

②[美]道格拉斯·诺斯:《制度、制度变迁与经济绩效》,杭行译,上海:上海人民出版社,2008年,第3页。

③F. Lyon, “Trust, Networks and Norms: The Creation of Social Capital in Agricultural Economies in Ghana”, *World Development*, vol. 28, 2000, pp. 663—681.

④[美]杰克·奈特:《制度与社会冲突》,周伟林译,上海:上海人民出版社,2010年,第130页。

实质,也成了人的本质的基本构成部分”^①。因而,制度规范所提供的可信承诺能够为行动者创造一个相对稳定的行动环境,也能够为其行为选择提供必要的价值判断,不至于在不确定性中迷失方向。由此可见,信息和可信承诺在互动结构中的根本作用,不是为个人争取最有利的结果,而是要迫使个人以违背其意愿的方式行动。也就是说,在利益分配的格局中,与其进行不确定甚至两败俱伤的竞争,毋宁展开互利共赢的合作。

3. 政治性功能。在集体行动中,基于多元力量的互动,制度建构的过程早已摆脱了单中心的等级结构,而成为一种协商、妥协的结果。通过这一过程,不同的行动者在寻求实现自身利益的同时,实现了权力结构的重新布局和责任义务的合理分担。从这一点来看,制度在集体行动中的作用似乎具有更深层次的政治性功能,即通过制度建构的开放过程,引入多元力量的参与,推动协商民主在公共领域的确立和发展,从而撬动政治体制改革的杠杆。因此,制度并非是一种结果,在更广泛的意义上,它应当属于过程的范畴^②。一个典型的例子是公民的投票行为。几乎在任何一次选举中,个人的选票是难以影响最终的结果。如果从结果角度去对待,显然个人参与投票并不具有实际意义。但若将其看成是一个过程,投票制度就自有其价值。如同投票一样,集体行动的重要性不仅在于实现公共利益或是满足个人利益的简单结果,多元主体在其中的价值更多的是通过参与具体过程得到彰显。而制度作为分配性活动的一般规则,自然成为多元主体行动的主要场域。由于集体行动中的制度建构具有显著的开放性,因而这些制度始终可以作为一种协商和妥协的产物而存在。对于多元主体来说,由此而形成的制度是一种“或明或暗的利益交换,是一种预期能力以及一种相互约定的义务”^③。因而,通过这种制度的运用,相关群体能够产生高度的认同而自觉遵守,个人理性得以在协商互动中有效化解。因此,搭便车之说也就无从谈及了,走出集体行动困境成为可能。而制度在解决集体行动困境中的政治性功能可以从两个方面解读:一是协商民主的嵌入。协商的作用在于将公众异质化的利益诉求和碎片化的权利安排整合到集体行动的统一结构之中,从而能够与集体行动的参与性和开放性相契合。二是合法性的确认。制度认同所带来的不仅是执行的便利,在更深刻的政治意义上,是对合法性要求的迎合,而“合法性的基础就是同意”^④。可见,合法性的确立为权力的正确运用奠定了基础,从而在更为根本的结构上为解决集体行动困境创造了条件。

二、制度的自反性:走出集体行动困境的幻想

通过前文的分析似乎可以显而易见地发现,制度在解决集体行动困境中的作用不可替代。作为一种理性选择的规范性框架,制度设定着我们的行为,提供各种约束和机会,以至于在人们印象中形成一种乐观态度。但马奇和奥尔森摒弃了这种标准的功能性解释,他们拒绝接受社会制度是社会问题的最佳解决方案这个观点,并且提出,一个政治制度理论必须考虑非最优和低效率问题^⑤。换句话说,制度在集体行动中也会造成“非最优和低效率”问题。可见,制度也并非万能的,其自身的某些缺陷导致了不可避免的“制度悖论”,成为集体行动困境产生的诱致性因素,甚至在很大程度上形成了走出困境的某种幻想。

①[波兰]彼得·什托姆普卡:《信任:一种社会学理论》,程胜利译,北京:中华书局,2005年,第31页。

②J. Elster, *The Cement of Society: A Study of Social Order*, Cambridge: Cambridge University Press, 1989, p. 98.

③J. Reynaud, *Systems of Professional Relations*, Centre National de la Recherche Scientifique, 1990, p. 279.

④[美]迈克尔·罗斯金等:《政治科学》,林震等译,北京:华夏出版社,2001年,第6页。

⑤J. March & J. P. Olsen, *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*, New York: Free Press, 1989. 转引自[美]杰克·奈特:《制度与社会冲突》,第15页。

1. 制度与稳定性。对于正式制度来说,每一项条文、规则甚至是词汇都是经过反复思考与锤炼,其目的就在于试图通过这类严格的设计来建构诸种行为的前提,各个行动者可以依此作为清晰的行为选择或价值判断,从而使得个人和集体的行动变得更易于预测。简单说,制度的稳定性是其基本属性之一,有利于维持秩序、消除风险。但长期的实践证明,这一正式制度设计反而成为真正的悖论所在。在官僚制组织中,具有稳定性的正式制度成为维持组织运转的核心要素。从分工协作、权力体系、专业培训到人事制度,组织运作的各个环节无不是照章办事、按部就班。而为与这种制度稳定相匹配也形成了三重结构倾向,一是层级结构,即将各参与主体按照权力等级组织起来,形成一个由上至下、层级节制的“金字塔”结构以克服组织管理中的混乱现象;二是照章办事的运作程序,即通过制定一整套规则和程序来规范成员行为,保证整个组织或群体结构的一致和明确;三是效率主义导向,以稳定的运作和统一的行动实现命令和任务的快速传达。但随着时代的发展和认识的加深,制度稳定性的弊端在解决集体行动困境中也存在巨大问题。总体来说,可以将其理解为一个封闭的逻辑:社会的发展需要多元主体的参与,而多种多样的人员在群体的集中加剧了冲突的可能,从而在管理上形成了对控制和规章的需求,而照章办事的稳定性和刚性却以一种始料未及的方式强化了群体和人员墨守成规的结果,这一结果相对于冲突的有益性转而需要更严密、更精确的制度支撑。可以说,制度建构对解决由群体异质化造成的集体行动失败存在着积极作用,特别是能够形成显著地抑制个性、统一行动。但制度的稳定性加强了自运行的封闭系统,在群体与外部环境、群体内部之间造成一道道鸿沟。从这个角度来看,制度稳定性又使集体行动再次陷入失败的“深渊”。

其实关于制度的稳定性,不论是在理论上还是实践上都存在着很大的误解和扭曲。制度在集体行动中所保持的稳定其重要意义不在于别的,而恰恰始终是对组织真实功能和行动者明确权能的一种非常接近的描述,并且这一描述并不是一种必然的结果,而是可以依据情景以及行动领域的特征而发生多种多样的变化。只是由于诸多所谓的传统默认和实践扭曲,才使得实际工作与规定工作相去甚远。至于对制度稳定性弊端的突破,“从长远的意义上说,没有权力的平衡作为支撑的规则,总是会变成一种空洞无物的形式”^①。换言之,如果在集体行动中,参与主体之间能够突破等级有序的旧思想,通过充分互动或协商,形成较为开放的制度过程,并在一定范围内容许他人的创新行动,有选择接受某些触动制度的行为,这种随之形成的弹性空间才能打破僵局。

2. 制度与不确定性。一般而言,不确定性的来源主要有三个:一是来自组织外部环境的变化而产生的不确定性,通常来说,环境并非是整齐划一的具有同质性的领域,相反,构成环境的诸多因素是变动不定的,由此而产生的不确定性是时时存在、捉摸不定的,它对于制度的影响或是潜移默化的,或是突如其来;二是对于多元主体而言,制度实施过程存在着信息、权力、能力、资源的不对等分配,从而对制度的受制程度会存在一定的差别,这种差别成为不确定性的重要来源,但同时也为成员间利用这些不确定性因素进行协商谈判、讨价还价预留了空间;三是行动者在执行制度时由于非理性因素的介入而造成制度偏移成为可能,这不同于理性因素的显性和规律性,由非理性因素造成的制度不确定性往往具有隐性和不规则性,但对于制度的影响却极为重要。相比于第一种不确定性来源而言,后两种主要是人为的来源。因此,不论是理性还是非理性就能够为人所控制。通过这种控制,可以更好地发挥自身的作用或是应对对方的行为选择,从而为集体行动中趋向的冲突或是合作埋下伏笔。

对于集体行动来说,不确定性因素对其影响主要作用于制度。因为制度才是构成集体行动的基本框架,并在基础层面上规定着行动者的行为选择,不论是外部因素还是内部因素对集体行动的改变必须要通过制度来完成。正如前文所述,不确定性因素对于集体行动的行为选择具有积极作用,

^①[法]埃哈尔·费埃德伯格:《权力与规则》,第159页。

但在实践中,这种积极性却常常被消极因素所掩盖。究其原因,对于个人理性取向的行动者来说,即使参与到集体行动中也并不意味着个人理性的消除,甚至有可能倾向于利用集体行动而实现更大的个人利益。在个人理性的支配下,不确定性导致行动者基于效率而不是公平来设计和遵守制度,强调个人获利而非集体福利。其道理在于,不确定的个体行动者为他们自身在集体行动中付出的代价留有余地,从而采用一个规避风险的策略,即把当前的行为选择建立在短期制度收益之上,尽可能地在有利于自身的条件下更多地收回成本、赚取利益。从这个逻辑上讲,不确定性显然与制度的公益性和稳定性要求存在差异,甚至在很大程度上存在着冲突的风险。这种矛盾关系,使得行动者做出利他性的行为选择变得异常困难。如果他们不知道某一不确定性因素与其所能影响的制度内容的确切关系和程度,这就进一步固化行动者行为选择的短期性和自利性。可以说,制度设计的原本目的在于遏制不确定性,增强集体利益的稳定性。但上述分析表明,制度不仅不能有效地消除不确定性,而且同时制造出诸种新的不确定性,并在个人理性的支配下,成为进行限制他人、争夺利益的工具,集体行动走向失败就不可避免了。因此,面对不确定性因素的挑战,集体行动中的制度构建一方面要抑制个人理性对制度运用的侵蚀,培养行动者公共理性,即倡导利他行为的选择;另一方面应当将不确定性视为一种资源,而且是可以为增进公共利益发挥作用的资源。因而,制度建构需要利用控制不确定性资源而产生的权力,抑制权力不当运用,增强公共权力实现,为集体行动中的参与者构建良好的互动环境和权力结构。

3. 制度与非最佳选择。制度在解决集体行动困境中的作用和优势在这里已无需再述,相关的研究成果也不需一一列举。但出于自反性逻辑的思考,“制度是最佳选择”这一命题似乎还存在着一定的质疑。我们假设,制度并非是最佳选择。对于这一假设的证明,笔者认为,可以从制度产生形式的逻辑上演绎,从而更为根本地探究“制度失败”的基础因素。通常来说,制度的产生主要有三种来源:一是由上至下的等级形式,这主要存在于传统的行政管理结构中,其显著的特征在于与权力结构相匹配;二是由下至上的参与形式,即制度制定过程允许基层民众的参与,主要是为了尊重权利,整合民意、协调各方;三是平行关系中的协商形式,这主要存在于拥有多元主体且地位平等的组织结构中。显然,集体行动是属于第三种形式。相比而言,以平等协商、互动参与而产生的制度其实是一种社会契约,虽然在具体内容上并不具有多大差异,但却能够最大限度地整合民意、反映民情,而且在价值观上具有高度的认同感和一致性。而从一般的意义上来说,“契约能使在绝对区分中独立的所有人达到意志同一”^①,因而为保证制度的成功,这种“意志同一”比任何手段都更具效力。但是,我们对待这种契约型的制度,不能仅仅看到参与协商的一面,也要看到讨价还价、相互妥协的一面。可以说,对于集体行动这个复杂、脆弱的共同体,在妥协、让步基础上建立起来的制度体系契合了民主治理的价值要求,但同时也必须注意到,它为制度过程的变形、扭曲甚至失败留下了一个不可封闭的缺口,而这个缺口即是自我利益进出的通道。这样,“整体制度安排的局限导致了制度创新中的制度悖论:地方政府在区域竞争中以‘曲解规则’、‘补充文件’等异化的‘制度创新’行为和方式来理解和贯彻共同的制度规则,以求满足自身利益的最大化”^②。由此观之,在制度建构过程中,行动者所采取的妥协和让步行为,其实是受个人利益支配的,而所谓的公共利益倾向不过是“披在个人利益之上的外衣”,用以掩盖自我倾向。因此,行动者对于制度的遵守也并不意味着他们表示同意,或许是因为他们受集体压力驱动而做出的被动选择,亦或是受自身利益最大化支配的暂时忍让。由此而可以推断,当客观条件成熟或是有更好的选择,原本妥协的行为会存在很大背叛的可能。换句话说,既然

①[德]黑格尔:《法哲学原理》,范扬译,北京:商务印书馆,1961年,第81页。

②汤丽萍:《地方政府竞争中的制度创新及异化分析》,《上海行政学院学报》2011年第1期。

可以讨价还价,也就可以决定“买与不买”。

妥协和让步为个人行为选择预留了较大的回旋余地,而这种余地越大,制度失败的可能性也就越大,反之亦然。不过,我们对于妥协与让步的批评,并不是对其完全否定,而是在分析其弊端的基础上回应“制度并非最佳”的假设。为了克服集体行动制度建构中的这种不足,可以从两个方面进行思考,一是需要强力领导者。这个领导者可以是个人,也可以是组织,它的存在并非是要打破集体行动中的权力平衡,更不是为了建立传统的等级秩序,而是要发挥其裁判作用和监督作用。就如同在社会组织发展上,就需要枢纽型社会组织在其中的引领和领导作用。二是需要伦理道德。“组织的制度性权威经常被用来压制道德行为”^①。而一个特定的制度规范,它既需要政治力量的驱动,也需要道德力量的支撑,这二者缺一不可。因此,加强制度建构中的伦理道德因素的注入也至关重要。

4. 制度与非理性结果。以个人理性作为逻辑起点,是解读集体行动的经典题域。显然,个人理性角度的释义更多的是在经济理论框架下的分析,其中所涉及的核心概念即是效率。按照政治经济学的观点,效率高意味着是一种理性结果,反之,则意味着非理性结果。这样看来,作为集体理性的产物,制度显然应该是具有效率的,是能够实现最大化社会福利或效用的保证。但一个值得注意的问题是,既然制度是具有效率的,为何在制度完善之处,集体行动依然呈现出低效率的特征?如前文所指出的治理失效和合作失败。在解答这一问题之前,我们首先必须承认,以效率概念作为衡量制度成败的标准具有一定的积极意义。一是使用这个概念假定,使我们有了某种方式可以在不同社会制度之间进行有效的比较,以便认知和分析个人受益和最大化集体福利的制度内容;二是以效率来进行度量,为相对抽象的制度理念寻找到了一个较为清晰的评判依据,从而利于发现问题和解决问题;三是将效率作为媒介,能够明晰个人理性与制度建构之间的关系,从而将制度嵌入更具现实意义的社会关系结构中。可见,以效率作为分析制度成败的工具具有一定的合理性。但制度一定能保证效率?甚至制度一定是理性的?基于理论的解读和实践认知应当对这些问题提出些许质疑。在关于集体行动中制度失效的分析中,埃格森提出了制度无效率的诱致因素,认为“集体的高成本,是一个社会的成员无法就能够增加社会总结果的新规则达成一致的主要原因”^②。按照他的解释,成本应当是制约制度更具效率的重要因素,而且这里不仅包括制定成本,也同样应当包括解决集体成本相关的那些众所周知的问题所花的成本。而就结果来看,如果这种创建制度的成本超过了它能够带来的集体利益,理性的行动者是不会去创建这中制度。而关于制度的实施分析,同样存在着高成本、低效的可能。诺斯认为,社会制度实施无效率的三个原因:一是行动者可能没有实施这些制度所需的全部信息和知识;二是全面实施制度需要高度的资源输出;三是额外行为人的引入:国家的政治行为人在实施权利方面与民众存在利益上的冲突^③。这二者在制度建构和实施中的成本收益分析是基于效率概念的高度抽象,为了便于理解,我们可以利用计算公式将其具体化为 $P_i = R_i - C$ (其中, P 为净收益, C 是行动者之间的交易成本, R 为总收益, R_i 是第 i 个成员从总的公共产品中得到的总收益, P_i 是第 i 个成员的净收益)。如对于成员 i , 有 $P_i > 0$, 则意味着在这一集体行动的过程中,行动者之间的交易成本较低。但实际上,这个方程式计算是不成立的,其主要问题在于:行动者交易成本的降低并非是“无缘无故”的,而是转移到制度成本上去了。也就是说,行动者为了实现集体行动,降低交易成本,就必须在制度建设方面加大投入,以期用外部性的规范保证行为的可预期性。而且,随着社会的不确定性和复杂性程度加深,就不得不通过进一步的制度改革再度把社会调整到可以有效控制的水平上,这时候所产生的制度建设投入必然增大(C_i 上升)。此时,制度改革的成本往往要高于交易行为转移的成本,计算集体行动收益的公式至少应当加上一个额外成本,即在 C 之上

①[美]特里·L·库伯:《行政伦理学:实现行政责任的途径》,张秀琴译,北京:中国人民大学出版社,2001年,第164页。

②T. Eggertsson, *Economic Institutions and Behavior*, Cambridge: Cambridge University Press, 1990, p. 214.

③[美]道格拉斯·诺斯:《制度、制度变迁与经济绩效》,第73页。

又附加了一个 C_i 。这就意味着,集体行动总体运行成本不仅没有得到实质意义上的下降,而且在原有成本的基础之上不得不加上社会发展的成本。因此,集体行动的实际获益公式应表示为: $P_i = R_i - C - C_i$ 。

可见,随着行动成本的上升,实际中的集体行动并非是获益的,往往是 $P_i \leq 0$,由制度造成的集体行动非理性结果成为可能。正如杰克·奈特得出的结论:社会效率并不能提供制度性规则的实质内容。因此,基于社会效率收获的社会制度的理性选择解释,只要以社会行为人的意图为基础就无法自圆其说^①。

三、自我优化:制度建构的支撑体系

制度自反性的存在为走出集体行动困境设置了障碍,因而必须寻求优化路径予以克服。通常来说,对于制度优化的路径选择,一般的逻辑进路即是围绕制度中心的再制度化,从权威注入、条文准确、执行规范、过程监督等一系列自身结构调整的角度推演。在笔者看来,这种逻辑虽具有一定的合理性,但仅聚焦于制度自身,却显得视野偏于狭隘,将制度研究置于一个相对孤立的研究境地。况且,制度本身存在的诸多自反性因素,使得用不完美的制度去规范不健全的其他制度,虽然所得到的结果也许能对部分缺陷进行修补,但极有可能产生新的缺陷,甚至造成原有缺陷的进一步加剧。因此,走出集体行动困境的制度优化选择,理应跳出“以制度说制度”的逻辑怪圈,从外部系统予以考量。具体来说,制度建构是一个复杂的系统工程,需要理念引导、经济激励、政治认同和非正式制度匹配四个要素所构成的支撑体系。

1. 理念引导:培育公共理性。在社会生活向后现代转型的过程中,集体行动不仅是功利主义的嬗变,更体现为公共性理念和公共理性价值的扩展。个人理性是造成集体行动困境的诱致性因素,需要适度克服个人理性,与其相对的,当然需要通过培育集体行动者的公共理性予以消除。而集体行动理论提出了另一个观点,克服个人理性需要一种选择性的激励或是自组织的制度建构,而在集体行动逻辑中,个人理性是关键性因素。显然,这是一种制度建构的路径。这两种观点是否是矛盾的或是存在某种联系?笔者认为,制度是公共理性的文本规定,是共识和一致同意的规范说明,制度建构过程中所强调的参与、信任、互动,更是公共理性价值的具体表现,而公共理性是制度的价值引导和抽象形态。因此,制度与公共理性是相辅相成的,制度是公共性的实践载体和保障,公共性是制度追求的核心价值与取向。从这种关系出发,公共理性应当成为制度建构的前置性条件。刚性是一个与制度属性相关的概念,而公共理性才是一个制度运转规范的价值理念。在一般性的制度建构逻辑中,将制度规范的焦点集中于条文、结构、权力的秩序性调整,这体现了一种功利主义和自由主义对政治学主题的统治。面对制度自反性所造成的失败,突破传统思维束缚而从反思公共性缺失的维度进行思考似乎可以开辟一条新路。制度建构在解决集体行动困境中的失效关键在于“它逐渐丧失了公共行政中的公共性”^②。可以说,脱离公共理性而进行的制度建构叙事,其合理性是不充分的。就目前来看,在制度建构中培育公共理性应当从三个方面入手:一是塑造积极的多元参与主体,合理分配权能、尊重独立人格、允许个性张扬;二是发展相互依存关系,将“矮化”了的个人嵌入互动结构,利用集体的有效性带动个体的积极性;三是拓展参与渠道,为行动者时时参与、无障碍参与创造条件。若能做到这三点,就有利于恢复制度建构中对“公共的善”这个政治学主题的关怀。以此来克服制度自反性、走出集体行动困境应当是一种有效的方式,在

①[美]杰克·奈特:《制度与社会冲突》,周伟林译,上海人民出版社,2010年,第35页。

②[美]乔治·弗雷德里克森:《公共行政的精神》,张成福译,北京:中国人民大学出版社,2003年,第40页。

其中不仅是一种理念上的回归,也是将公共理性作为一种能力得到加强,这就意味着能在集体行动中塑造一个深厚的、持久的友好和信任的环境。

2. 经济激励:促进利益扩展。毫无疑问,制度建构是政治领域的范畴,但在“经济基础决定上层建筑”经典论断的指引下,似乎任何关于政治主题的叙事都无法脱离经济因素而独立存续。集体行动虽是涉及公共治理场域中的行为选择问题,但从根本上来说,以利益为核心的经济激励深刻地影响着其中的制度建构。正如前文在制度自反性分析中所提到的,个人理性对自我利益的追求易于造成制度的扭曲或失败,其解决之道固然需要限制个人理性,但从更为根本性的角度来看,持续增强经济激励,促进利益扩展应是有效手段。因为“人们从来都不是按纯粹理性的教导采取行动”^①,个人对于经济利益的追求也并非所谓的无限膨胀,而是存在着一个“倒U”曲线的模型,即当个人利益满足到一定程度时,利他的行为就会出现。在实践中,证明此观点的例子俯拾即是,如对中国而言,虽然作为一个“发展型国家”,但在今天当我们自身发展取得了一定的成就之后,就趋向于带动其他发展中国家共同发展,甚至也给予深陷金融危机的发达国家予以力所能及的帮助。当然,相反的例子则是在2008年金融危机时,以美国为首的西方国家在陷入经济衰退的泥潭中,首要的应对之策不是寻求全球合作,而是构筑本国的贸易壁垒,限制进口。这虽然违反自由贸易、公平贸易等WTO基本原则,但在这样的背景下,集体行动、共同规则便无从谈起。在现代化转型和发展中,民族国家选择经济激励作为有效途径,推动民众对国家的信心,使得国家的理念、行为和形态具现化于民众的认知并内化于其国家认同。可见,制度建构的经济激励应当是这样的逻辑:经济发展为个人利益的扩展创造了条件,而当个人利益得到一定程度的满足,就会基于非理性的因素而产生利他的行为。此时,个人对制度的态度将会是自觉遵守而非百般钻营。基于这个逻辑的思考,在集体行动中,通过经济激励的增强,推动制度功能的诸种机制实现目标的效度,使各个行动者能够接受他们通过合作吸收进的成果和承担转化投资的既得风险,进而将这些制度加以内化,由此成为他们合作互动和服从交易的规范要求,以促使他们存在向其他行动者妥协和让步的意愿。应当承认,经济激励的程度将会增强群体的整合程度,而无需一种规则机制的正式化的相应加强。简而言之,经济激励越大,集体行动的可能性也就越大。

3. 政治认同:参与与认可。在集体行动中,行动者的行为往往表现出了双向矛盾的特征。在很大程度上,既有诸种对制度的逃避的尝试构成(试图歪曲制度抑或绕开制度),又有对规制度的遵守的努力构成(作为一种对自己的保护和实现利益的方式)。这就产生了认同与不认同的两种结果,而这却与制度好坏并无多大关系。至于为何产生不同的认同结果,一种观点认为,“认同是一种原生的、道德的或者非理性的力量。……这一命题可以表述为:出于某种原因,个体的认同都是被设定了的”^②。这就是为什么种族冲突难以消除的原因所在。但这种“原生论”显然无法解释我国民族团结的现象,而且在理解规模更小、没有根本性差异的集体行动中也显得十分乏力。如此一来,“原生”一词便不攻自破了。倘若对制度的认同的确在集体行动过程中发展出来,而且影响着制度的成败,那么行动者参与和高层认可就应当发挥很重要的作用。就行动者参与而言,这是与民主理念的不谋而合。科恩认为:“民主是一种社会管理体制,在该体制中社会成员能直接或间接地参与或可以影响全体成员的决策”^③。集体行动作为一种多元主体共同构成的治理框架,其天然的具有参与属性。而且这种参与同传统治理模式中由上至下的“赋权型”参与不同,集体行动的参与行为是在行动者地位平等基础上的自由、公平参与,更能体现公共的善和正义的追求。以这种参与而形成的制度建构,存在着大量的合作、宽容、公共、公意的要素,因而行动者在潜移默化中接受、认同该政治过程,遵守共

①[法]古斯塔夫·勒庞:《乌合之众:大众心理研究》,北京:中央编译出版社,2005年,第8页。

②[美]拉塞尔·哈丁:《群体冲突的逻辑》,第21—22页。

③[美]科恩:《论民主》,聂崇信、朱秀贤译,北京:商务印书馆,1994年,第11页。

同制定和实施的制度,而且还不仅仅是因为若不遵守就会受到惩处,而是因为他们确信遵守是应该的,^①也是有利的。同时,通过这种参与行为也有利于培养出积极的、具有公德的多元主体。而“对一个秩序优良的公民社会来说,公民参与的认同的存在同样是至关重要的。若无最低限度的公民认同,公民社会的机构或制度就不可能运作”^②。高层的认同是与我国特殊的政治生态环境相适应的。集体行动中的制度建构,仅仅获取行动者自身的认同还只是乏力认可的第一步,在公共治理的层级结构中,政治认同需要上升到国家的层面,即必须进入地方政府甚至是中央政府的视野,这样才能具有从上至下、从局部到整体的实际的政治意义。在通常情况下,由于地方政府的参与,集体行动居于地方层面的活动居多,这就意味着依托权力结构的制度刚性或是规范性效果较为有限,因而对行动者的约束力大打折扣。因此,集体行动中的制度建构需要想尽办法获得高层的认可,这不仅是一种策略性选择,也是对制度合理性甚至合法性的保障。总之,行动者参与和高层认可构成了政治认同的双重维度,对于提升制度约束力,达到自我优化的目的具有重要意义。

4. 非正式制度匹配:获得柔性力量。制度就是正式制度和非正式制度的集合。作为一种柔性的力量,非正式制度是与正式制度的刚性相匹配的,对作用对象形成刚柔相济的规定。非正式制度植根于人的非理性因素当中,在复杂的社会关系网络中,“由情感、意识、习俗等因素汇聚而成”^③。“就本质而言,社会凝聚来源于共同的信仰和感情”^④。这恰恰证明了非正式制度在集体行动中的作用和价值。在集体行动中,正式制度的作用只是冰山一角,仅仅是可以见到的部分。而在规范集体行动的整个过程或是解决困境的时候,是通过正式制度和非正式制度的共同作用来完成的。而非正式制度在其中的作用“是一种非正式约束力量,具有自我执行能力,在共享规范性观念的群体中,可以产生‘不言而喻的默契’”^⑤。需要注意的是,正式制度与非正式制度并非是始终密切配合的,也存在着相互冲突的风险。一是当非正式制度与正式制度的规定不相符时,行动者选择前者的可能性很大。如当法律与习俗相矛盾时,作为“社会人”的个体,基于复杂的人际关系和传统压力,违背法律,尊崇习俗并非罕见。二是当正式制度规范性不够,存在部分缺陷时,非正式制度往往会提供制度外的选择,这在一定程度上存在很大的破坏性,如群体性事件的爆发。三是即使是在制度完善的条件下,非正式制度也会造成行动者行为偏离,如犯罪团伙的集体性示范。可见,非正式制度也存在较大的缺陷。究其原因,主要是来源于非正式制度的明显激励,而且这种激励往往高于正式制度。以传统习俗为例,一种习俗显然不只是一条条规范,而是具有深厚的文化印记和关系网络。行动者对这种习俗的违背,可以说是对传统文化的背叛和对特定关系网络的脱离。这种强大的惩罚性激励迫使每个人必须做出慎重的选择。不管怎样,非正式制度和正式制度共同构成了制度建构的共同规则,前者为后者提供了一种柔性的支撑力量,为行动者寻求有利的结果创造了另一个有效路径。

四、余论

社会制度在很多方面影响着社会生活。它所具有的强制性与认同的普遍性特征,能够为社会秩序提供最有力的保障,因而成为一种功能性需求而满足于一个群体或是社会。面对社会事务复杂

①[美]加布里埃尔·A. 阿尔蒙德、小G. 宾厄姆·鲍威尔:《比较政治学:体系、过程和政策》,曹沛霖等译,上海:上海译文出版社,1987年,第35—36页。

②[英]J. C. 亚历山大:《国家与市民社会一种社会理论的研究路径》,邓正来译,北京:中央编译出版社,2002年,第87页。

③杨嵘均:《论正式制度和非正式制度在乡村治理中的互动关系》,《江海学刊》2014年第1期。

④[法]埃米尔·涂尔干:《社会分工论》,渠东译,北京:生活·读书·新知三联书店,2000年,第234页。

⑤[美]托马斯·谢林:《冲突的战略》,郑志刚等译,北京:华夏出版社,2006年,第73页。

化、多元化的趋势,集体行动已然成为公共治理中重要的社会建构。但基于多种因素的考量,集体行动往往归于失败。因此,制度建构自然成为摆脱这种困境的重要途径。人们将努力和希望寄托于制度建构当然无可厚非,但正如本文所指出的,制度建构固然重要,可也并非万能,它存在着诸多难以避免的自反性要素。因此,制度建构未必就是制度创新,“从价值层面讲,制度创新代表一种成功的制度变迁,它特指一种成功的效率更高的制度替代原有的制度”^①。从实践的意义上说,这些自反性要素不仅不能在解决集体行动困境中发挥积极地作用,甚至会走向期望的反面并再次陷入困境。因此,对于集体行动中的制度建构需要有客观的、批判的态度。而对于制度自反性的消除,我们也必须突破传统的制度建构逻辑:将权威注入、条文准确、执行规范、过程监督等一系列自身结构调整“奉为圭臬”。这要从制度的外部系统中寻求支撑的力量。制度是公共理性的文本化,也是抑制个人理性的价值手段,因而它应当成为制度建构的前置性条件;经济激励与个人利益紧密相连,在制度建构中具有基础性作用,随着激励的增强,对集体行动的认同感也相应上升;通过民主参与和高层认可而形成的政治认同既是制度认同的宏观描述,也是实现路径;正式制度和非正式制度是相辅相成的统一体,后者给予前者柔性的力量。这四个要素构成了优化制度建构的外部力量,形成具有层次结构的支撑体系。在市场经济不断发展、社会力量逐渐崛起的今天,纯粹地在“以制度规范制度”的封闭逻辑中进行演绎,显然落后于时代。探索制度建构的实现逻辑,需要更广泛、更多元、更丰富的要素介入,这不仅是同集体行动开放、多元、灵活的结构相契合,更是以科学的态度对学术问题的创新思考。

(责任编辑:杨嵘均)

Institutional Construction: Reflections on How to Resolve Collective Action Dilemmas

JIN Tai-jun, LU Bin

Abstract: Given a variety of factors, collective action as a social construction is usually caught in a dilemma. Among the many approaches offered to resolve this dilemma, the one centering on the logic of institutional construction is obviously the most popular choice. Though the institution as a rigid norm can play, among others, normative, strategic and political functions in resolving collective action dilemmas, according to the logic of dialectics, the reflective features such as rigidity, uncertainty, and possibility of choices other than the best and of unreasonable outcomes make it impossible for the institution-based methods to resolve the dilemmas. Therefore, it is inevitable for intuitions to improve themselves. The way out of the logical circle of “resolving institutional defects through institutions” lies in the introduction of some external elements, which should be supported by the mechanisms of theoretical guidance, economic incentives, political identification, and informal institutions. All this will form a comprehensive view on the institutional construction.

Key words: institutional construction; collective action; reflexivity; supporting system

^①虞崇胜、罗亮:《当代中国政治制度创新的路径选择——基于新制度主义政治学的考察》,《行政论坛》2011年第1期。