

# 制度设计的逻辑前提、路径选择与意义评析

## ——政治制度生成的学理阐释

马 雪 松

(吉林大学 行政学院, 长春 130012)

**摘要:** 制度设计是制度生成的重要方式,也是制度变迁和维系的关键环节。考察制度生成的理论意涵,并在此基础上探究制度设计的逻辑前提、路径选择和突出意义,不仅有助于拓展制度设计的研究内容,而且为更加完整和深刻地审视制度生成提供了必要基础。制度生成的设计观基于建构理性、完备知识和计划秩序的逻辑前提,主张制度设计可以在政体、程序、政策三个层面上得以实现。通过借鉴和综合相关研究成果,可以对制度生成的设计观的理论贡献与不足做出较为全面的评价。

**关键词:** 制度设计; 制度生成; 政治制度; 逻辑前提; 路径选择

**中图分类号:** D0 **文献标志码:** A **文章编号:** 1000-5315(2012)06-0037-05

制度作为人类重要的实践性结果,不仅是社会生活的根本背景和关键媒介,还构成了政治交往和公共领域的重要基石。因此,制度是如何生成的这个问题,便成为政治学关注的主要对象。一方面,研究者在进行制度分析或探究制度理论时,必然会思考包括制度生成、变迁和维系在内的整个制度演化过程;另一方面,制度生成的方式不仅包含那些影响制度发挥作用的重要因素,对它的理解也会促进人们认识制度发挥作用的内在机理。就政治制度研究而言,众多研究者在制度内涵的界定、制度分析视角的选择、制度研究路径的确立及制度作用机制的发挥等方面,进行了积极的理论探索。相关研究成果不仅继承了传统制度研究的重要内容,而且借鉴并汲取了其他学科特别是新制度经济学的研究成果,这为全面考察与深入分析政治制度的生成提供了必要的研究基础<sup>[1]</sup>。正如政治学者索尔坦(Karol Sol-

tan)指出的,对制度本身以及制度作用方式的解释,需要系统地理解制度是如何生成、变迁、消亡的,而制度设计是解释制度生成方式的重要理论工具<sup>[2][51]</sup>。从这个意义上讲,基于政治学的分析视角考察制度生成的理论意涵,并对作为制度生成重要方式的制度设计的基础、方式及意义进行分析,无疑具有重要的学理价值。

### 一 建构理性、完备知识、计划秩序:制度设计的逻辑前提

制度设计作为制度生成的重要方式,有其自身的逻辑前提或理论基础,研究者正是根据这样的认识而建构出有关制度设计的各种理论主张点。对于制度设计的逻辑前提而言,通过汲取政治思想史及政治哲学的重要观点和丰富素材,政治学研究者往往从建构理性、完备知识和计划秩序这三个方面进行分析。

**收稿日期:** 2012-05-20

**基金项目:** 国家社会科学基金重大项目“促进社会公平正义与政府治理研究”(编号:10ZD&040)、教育部重大课题攻关项目“实现基本公共服务均等化研究”(编号:11JZD030)、吉林大学基本科研业务费项目“新制度主义政治学理论建构研究”(编号:2011QY032)的阶段性研究成果。

**作者简介:** 马雪松(1982—),男,黑龙江佳木斯人,政治学博士,吉林大学行政学院讲师,中国社会科学院政治学研究所博士后。

第一,主张制度通过设计而生成的理论者,在对待人类理性的问题上,往往秉持建构理性的观点。理性作为西方重要的哲学概念,在启蒙运动中得到充分的发展,使其不仅具有强烈的道德鼓舞色彩,也成为科学精神的坚实后盾。就其实质而言,启蒙运动为人类理性设定了积极乐观的理论框架,并为人类发展提供了强劲的动力。很多思想家尽管承认理性有时无法实现人们的既定目的,但仍倾向于将理性当作首要的实践工具,坚信人类可以通过理性的运用来理解自身,并进而探究现实世界的真正本质。理性的运用实际上蕴涵如下的理论假设,即人们可以通过批判考察和正确推理来了解客观世界的真实结构,并在目的及手段的选择方面合理地开展行动。因此,对于理性的高度倚重使人们相信,设计出合意的政治制度在逻辑上是可能的,“人们能够确信无疑地认知他们所创造的事物,其中最为重要的是关于政治结构和政治制度的明确认识”<sup>[3]15</sup>。

这种以理性为现实社会生活和政治世界立法的行为,不仅使人们确信具备设计政治制度能力的行动者是存在的,而且由于理性能力的提升及科学工具的采用,人们对于自身设计政治制度的能力也愈益深信不疑。此外,由于理性的自负,人们针对社会生活或政治制度提出了一系列根本性乃至颠覆性的设计方案。对于这种把所有社会制度假定为刻意设计(deliberate design)产物的看法,哈耶克(Friedrich A. Hayek)将此概括为建构理性(constructivist rationalism)的观念。建构理性认为人类为了实现特定目的而刻意设计出某种制度,并强调这些制度确实能够帮助人类实现自身目的,而一项制度能够存在也足以证明它是为了实现某个目的而被创造出来的。基于这样的认识,建构理性还主张应当重新设计社会及其制度,从而使人们的所有行动完全接受理性目的的指导。

第二,主张制度通过设计而生成的理论者,在对待制度设计的问题上,往往秉持完备知识的观点。知识作为在实践中得到并使用的认识与经验,不仅向人们提供了政治构想的基本材料,也使人们的政治实践获得必要指导,因而对于制度性实践而言是至关重要的。在那些强调知识具有重要作用的政治学者看来,知识和政治是两个联系密切的范畴。一方面,对于政治学研究来说,人们所能了解的对象及其内容,在很大程度上受到知识理论的限制;另一方

面,知识理论也深植于心理学问题之中,它涉及“基于知识的个体为何像其所做那样展开行动”<sup>[4]3-5</sup>。出于这样的考虑,无论是在一般意义上考察政治学的观念基础或思想内涵,还是分析现实世界的构成从而建构出政治制度的合意秩序,对知识理论的内容和知识本身的性质进行深入探究与全面把握都是十分必要的。

一般认为,蕴含在制度设计理论之中的知识图景主要表现为完备知识(perfect knowledge)的形式。对于经济学研究来说,完备知识在新古典经济学中突出表现为经济人(homo economicus)所具有的基本能力,而理性选择理论所理解的经济人是一个目标明确、行动果决并使其私人利益最大化的行动者;这样的理性行动者在社会情境下,不仅具有对于可能社会状态的偏好以及对于周围世界的信念,还拥有理智地运用这些资源和素材的能力。当理性行动者掌握完备知识时,这意味着他所拥有的充足信息和丰富经验足以应对现实世界。在这种假设之下,行动者不仅可以设计出合意的经济制度,也能够设计出理想的政治制度。在政治生活领域中,不难发现很多政治实践者通过运用完备知识和科学手段,以此来设计合意的政治规则或政治组织的事例。

第三,主张制度通过设计而生成的理论者,在其思想中往往蕴含着计划秩序的观念。具体而言,制度生成的设计观具有强烈的观念倾向,这就是拥有建构理性能力而且掌握完备知识的行动者,能够通过计划而实现某种秩序,从而使设计出的制度在功能上实现理性行动者所意欲的目的。在某种意义上,主张制度通过设计或审慎计划而生成的观点,尤为突出地体现在早期理性选择理论和部分理性选择制度主义者的思想中。另外,政治学者彼得斯(B. Guy Peters)认为,对于某些坚持理性选择在制度生成过程中发挥重要作用的学者来说,制度不会由于人们对其需要而自动出现,它必须是经过造就而生成的。从这个意义上讲,理性选择理论同其他研究路径相比,更倾向于将制度看作是给定的或能够被轻易创造的。进一步来看,理性选择理论含有一个重要的基本假定,即人们一旦了解到做出抉择的必备资源和相关信息,他们会毫不犹豫地据此制定出合意的决策<sup>[5]54-58</sup>。

由此可见,在制度设计的逻辑中反映出独特的人为创造的秩序观,这也意味着它强调一种来自外

部或人为制造的秩序(made order)。正如哈耶克指出的,人造的秩序“源于外部的秩序或安排,这种人造的秩序也可以称为建构的或人为的秩序”<sup>[6]55</sup>。新制度经济学者柯武刚(Wolfgang Kasper)和史漫飞(Manfred E. Streit)更是进一步指出,这样的秩序“直接凭借外部权威,依靠指示和指令来计划和建立秩序以实现一个共同目标”。因此,这种秩序在实质上是组织秩序或计划秩序(planned order),“精心构思出来的设计能够指导一个人去协调各种行动者,一个思考的大脑可以调动其他人,就像调动棋盘上的棋子一样”<sup>[7]171-174</sup>。根据这样的认识,计划秩序实际上预设了特定的指挥者,他对所有的行动者发布如何行动的指令,因而设计方案或计划指令在现实中发挥作用并构成某种秩序状态。

## 二 政体、程序、政策:制度设计的路径选择

有的制度理论者认为,从某种逻辑前提出发,通过审慎的路径选择可以设计出合意的制度。对于新制度经济学和政治学中的理性选择理论来说,制度生成的根本机理在于个体根据稳定的和一贯的偏好排序,以此实现效用最大化的结果,当制度带来的收益超出创造和维持制度所产生的交易成本时,制度就会出现并持续下去。关于政治制度生成的设计观,政治学主要从政体设计、程序设计和政策设计三个方面进行分析。

首先,政治制度生成的设计观就其路径选择而言,主要体现在研究者对政体设计的探究方面。具体来看,政体设计的重要性突出表现在三个层面:其一,宪政体制的有效运行是维护公民权利的重要保障;其二,作为国家根本性法律的宪法规定了政治机关掌握权力的程度、行使权力的方式以及不同政治机关的相互关系,这些政治安排构成了国家的根本政治制度;其三,一些政治学者特别是宪政研究者还根据宪法或宪政的语义内涵,指出宪法(constitution)在西方语境下具有“制定”(to constitute)的含义,因而认为宪政的设计不仅是合理的而且也是可行的。从这样的分析角度出发,政体设计便成为了政治制度设计的核心要义<sup>[8]7</sup>。

对于政体设计的主张者来说,这一理论规划及现实工程可以从如下五个方面进行建构。其一,就其任务的复杂性和重要性而言,人们必须审慎地对待政体设计。有的政治学者主张,如果充分考虑到人类理性的能动因素及其限制条件,那么大规模的

制度设计是能够实现的。某些学者还从消极意义上指出制度设计的必要性,“政治与经济体制是人类的创造物,如果制度设计不当,就会直接导致政治经济上的失败”<sup>[9]94</sup>。其二,就人类的智识能力而言,政体设计这一艰巨任务是可以胜任的。著名政治学者奥斯特罗姆(Vincent Ostrom)指出,关于政府体系的设计虽然不同于建筑物的设计,但这两种设计方式都强调并运用了人类理性,因而并未超出人们的智识领域和能力范围<sup>[10]17</sup>。其三,政体设计往往是将某种原则予以现实化的活动,这一点充分地体现在以民主原则作为基础和依据的宪法规定上。举例来说,如果想要对民主宪法的设计提供务实的指导,或区分政治制度与社会文化的影响因素,不仅需要阐释宪法的根本目的是什么,还要考虑怎样才能实现该目的。其四,政体设计若想取得合意的结果并得到有效的实施,必须提供必要的激励机制和偏好汇聚。由于理性选择理论对于个体行动者的行为模式有着较为清晰的认识,因而它尤为重视制度设计对个体行动的约束机制与引导作用,强调制度设计通过提供积极的激励和消极的约束而达致某种行动结果,从而实现设计者的意图。其五,政体设计的动力主要源自关键行动者将意图施加给其他行动者的能力。在某种意义上,制度正是产生于理性个体将其意愿(will)施加给其他个体的愿望(desire)<sup>[11]385</sup>。对于这些具有能动性的个体来说,他们对政治结构的操纵能力使其具有创设制度的可能性,如果新制度的确立比新制度的缺失能带给他们更多好处,此时新的制度结构就会被创造出来。

其次,政治制度生成的设计观就其路径选择而言,还体现在研究者对程序设计的探究方面。程序性制度是政治制度的组成部分,程序设计也是政治制度设计的重要内容。程序性制度与政体性制度往往并不存在严格的分野,无论是程序性制度还是与之对应的实体性制度实际上都可以涵括在政体性制度之中。制度设计者之所以强调程序性制度设计的重要作用,主要基于以下两个原因。一方面,理性选择理论根据结构诱致均衡(structure-induced equilibrium)理论揭示程序的重要性,认为程序性制度中的次序(subsequence)范畴是决定行动者在不同时刻下采取差序行动的关键因素,“次序诱致了策略的产生”<sup>[12]137</sup>。另一方面,阿罗不可能定理(Arrow's impossible theorem)揭示了多数投票规则无法提



供一种将个体偏好转换成社会偏好的选择机制,因此多数决定在理论上是不稳定的,而审慎地规定选举或投票的程序性规则,对于获得某种政治结果来说具有重要的作用。

由于程序设计的作用方式同政体设计存在一定重合,这里仅就程序设计的特别之处进行简要说明。一方面,无论是宪法规则还是一般性的法律规则,往往都对程序修正作出明确的规定,这一点尤其体现在成文宪法修正案的提出及获得批准的程序上。另一方面,包含大量程序性规定的选举制度的设计,在某种程度上也是民主政治的促进因素和推动力量。持这种观点的研究者认为,“选举是政治制度设计中一个非常特殊的操作性工具,可以将之作为操纵政治结果的一个重要变量”<sup>[13]</sup>。

最后,政治制度生成的设计观就其路径选择而言,还体现在研究者对政策设计的探究方面。一方面,政体设计尽管可以看作是由一系列政策设计构成的整体性架构,但从制度构成或制度分析的层次性角度出发,政体设计同政策设计实际上是存在差别的。此外,正如程序设计往往是政体设计的组成部分,政策设计在很多情况下也包含着程序设计的重要因素。另一方面,政策设计(policy design)同政策制定(policy making)在含义上也并不完全相等,前者更强调政策过程的理性主义成分,要求政策制定者重视“后果设计”,“把具体后果放在比维护规则更高的地位上”<sup>[7]386</sup>。

对于政策设计的具体方式可从三个方面加以认识。其一,当代政治生活在结构形式和运行机制上的深刻变革为政策设计提供了可能的背景。权力的集聚性以及经济社会的多元化特征,使公共权力对于社会生活的干预范围和影响程度呈现出进一步扩大的趋势。同这种趋势相联系的是,行政机关在立法机关的授权下以代理人身份制定的政策大量增加,这充分反映了公共权力的行使者同以往相比,更倾向于通过设计的方式制定政策。其二,从不同的理论立场和观点预设出发,公共机关通过政策的理性设计对现实生活中的政治、经济、社会领域进行积极调控,该方式在多数情况下要比决策的垃圾桶模型(garbage can model)或掷骰子模型更为有效。于是,有制度理论者提出政策干预的直接作用是为了促成预期目的,“依靠指令而设计出来的秩序可能更具优越性”<sup>[7]176</sup>。其三,不同国家或同一国家之内不

同层级及地区的公共部门,在政策设计的能力上往往表现出较大的差异,这也反映了政府部门在资源禀赋和动员能力上的不同。

### 三 制度设计理论的意义评析

制度设计作为制度生成的重要方式,不仅是政治理论重点考察的对象,也是政治权力行使者在现实政治生活中运用的主要手段。实际上,有关制度设计的理论考察并非仅局限在政治学研究者的论述之中。在不同历史阶段,大量思想家在政治观念及政治实践方面都提出了有关一般性政体设计或全局性政治安排的主张。客观地看,体现着高度理性主义的制度设计观以及部分理性选择理论的制度设计观,在很大程度上也同某些政治学者对于制度设计的看法存在一定差异。因此,有关制度设计的完整认识,其实可以看作是经济学和政治学中的不同流派同其他流行观点彼此交汇的混合体。尽管如此,当前政治学研究特别是制度理论的不断丰富和拓展了制度设计的研究内容,为更加完整和深刻地审视政治制度的生成机理提供了必要基础。值得肯定的是,政治学研究者借鉴和综合其他研究成果的基础上,对制度生成的设计观做出了更为全面的评价。

从积极的角度来看,主张政治制度通过设计而得以生成的观点具有三个主要优点。其一,政治制度的合理设计及有效运行在很大程度上确实能够建立某种秩序,有助于抑制严重冲突情况的发生,更在一般意义上降低了社会交易成本,从而减少政治生活中的不确定性。有研究者在这个意义上提出,在混乱的境况下很难做出有效的规划,而制度正是限制风险和不确定性的必要措施<sup>[14]</sup>。其二,制度设计蕴含着人类能动性的理性发挥,表现了人类主宰自己命运的抱负,这一点可以通过近代以来民主制度在世界范围内的广泛建立进行说明。政治学者夏皮罗(Ian Shapiro)在论述民主制度的原则时指出,当那些影响集体生活和利益分配的重大事态发生时,人民有权统治自己,这在一定程度上也体现了美国的缔造者们所提出的著名主张,即人类社会能够通过深思熟虑和自由选择来建立良好的政府,而不是永远注定要靠机遇和强力来决定其政治组织<sup>[3]22</sup>。其三,制度设计折射出政治生活中人类理性所释放的光芒,它不仅有助于行动者更好地认识所处的政治社会,也使他们对于政治生活的批判性建构成为

可能。具体而言,承载着理性原则和科学精神的政治科学的不断蓬勃发展,实际上就是这种理性光芒和批判建构的现实体现。“政治科学不仅关注于解释和评价,还重视那些建立良好的政治体制和改善现有机制的实践活动”<sup>[8]26</sup>。

需要强调的是,研究者虽然以不同的方式或在不同的程度上肯定制度设计的积极意义,但更多的学者却将目光聚焦在制度设计的缺陷上。首先,制度设计在逻辑前提上关于人类建构理性和完备知识的假定可能存在严重的问题。一方面,人类就其现实存在及作为实践者而言,除了具备理性之外,还在其意识和行动中体现出价值和意义。另一方面,由于人类现实政治生活的复杂程度,拥有完备知识并基于此作出精确的预测实际上是无法实现的。“人

类行动、社会背景和制度以复杂的方式相互作用,对于政治生活来说,这些复杂的互动过程和意义的形成机理是十分重要的”<sup>[15]</sup>。其次,制度设计者所构思的计划秩序在现实生活中往往无法确立,现实政治的发展使制度设计经常产生非预期的结果,“文本意义上的制度化水平并不能完全等同于实践中的规范化程度”<sup>[16]</sup>。制度设计的结果不仅可能背离设计者的良善初衷,甚至还会导致灾难性后果并损害人类能动性以及个人价值。对于制度设计者所坚持的绝对理性原则,有学者尖锐地指出工具理性的极端运用“无异于规劝手持钝刀的凶手换上一把更锋利的刀”,以工具理性代替道德判断的行为实际上是以价值相对主义为借口对人生价值的漠视<sup>[17]70</sup>。

#### 参考文献:

- [1]马雪松,刘乃源.当代西方制度演化理论的研究视域[J].广西社会科学,2012,(2).
- [2]Karol Soltan, Eric M. Uslaner, Virginia Haufler. *Institutions and Social Order*[M]. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1998.
- [3]夏皮罗.政治的道德基础[M].姚建华,宋国友译.北京:三联书店,2006.
- [4]昂格尔.知识与政治[M].支振锋译.北京:中国政法大学出版社,2009.
- [5]B. Guy Peters. *Institutional Theory in Political Science* [M]. New York: Pinter, 1999.
- [6]哈耶克.法律、立法与自由[M].邓正来译.北京:中国大百科全书出版社,2000.
- [7]柯武刚,史漫飞.制度经济学:社会秩序与公共政策[M].韩朝华译.北京:商务印书馆,2004.
- [8]埃尔金,索乌坦.新宪政论:为美好的社会设计政治制度[M].周叶谦译.北京:三联书店,1997.
- [9]刘军宁.市场社会与公共秩序[M].北京:三联书店,1996.
- [10]奥斯特罗姆.复合共和制的政治理论[M].毛寿龙译.上海:上海三联书店,1999.
- [11]Itai Sened. Contemporary Theory of Institutions in Perspective[J]. *Journal of Theoretical Politics*, 1991,(3).
- [12]Kenneth A. Shepsle. Studying Institutions: Some Lessons from the Rational Choice Approach[J]. *Journal of Theoretical Politics*, 1989,(2).
- [13]胡伟,张向奥.选举与民主:制度设计的工程学[J].复旦学报(社会科学版),2009,(4).
- [14]马雪松,刘乃源.秩序状态、权力结构、行为背景:政治制度本质属性的规范分析[J].湖北社会科学,2012,(1).
- [15]James G. March, Johan P. Olsen. The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life[J]. *American Political Science Review*, 1984,(3).
- [16]张贤明.当代中国问责制度建设及实践的问题与对策[J].政治学研究,2012,(1).
- [17]汪丁丁.制度分析基础讲义[M].上海:上海人民出版社,2005.

[责任编辑:苏雪梅]