

【制度与政策研究】

# 制度变迁视角下中国制度改革研究： 一个整合性分析框架

陈世香 邹胜男

**【摘要】**在全面深化改革过程中,具体的制度改革深受政治、经济、文化等宏观外部环境,以及由国家政治、经济、社会和法律层面的基本规则所构成的制度环境的约束和影响。在具体的改革组织场域中,改革的成败也取决于场域结构、场域中的改革制度安排以及场域中改革行动者的策略性行为。对中国制度改革进行全面研究,应聚焦制度改革过程,运用理性选择制度主义及其制度变迁理论,创新性地结合组织场域理论及其多层次制度过程分析框架,建构一个包括社会环境、组织场域与行动者分析多层次的整合性分析框架。借助这一分析框架,可以从某一结构维度深入探讨中国制度改革背后的制度逻辑,也可以整体关注制度改革过程中结构与行为的复杂互动,探析影响制度改革的一般性因果机制,从而为进一步推进中国制度改革提出可供参考的路径。

**【关键词】**中国制度改革;全面深化改革;制度变迁;理性选择制度主义;社会环境;组织场域;行动者分析;结构与行为

**【作者简介】**陈世香(1973- ),男,湖北鄂州人,武汉大学政治与公共管理学院教授、博士生导师,主要从事公共服务与制度创新研究(湖北 武汉 430072);邹胜男(1991- ),女,湖南宁乡人,武汉大学政治与公共管理学院博士生,主要从事公共服务与制度创新研究(湖北 武汉 430072)。

**【原文出处】**《求实》(南昌),2022.6.14~25

## 一、引言

全面深化改革是国家高质量发展的根本,也是推进国家治理体系和治理能力现代化、充分发挥社会主义制度优越性的关键。2013年11月,党的十八届三中全会审议通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》部署了15个领域的56项改革。为了更好地推进改革,党中央于2013年12月30日成立中央全面深化改革领导小组,2018年按照《深化党和国家机构改革方案》,改为中央全面深化改革委员会。从2014年1月22

日召开第一次会议到2022年4月19日,共召开了65次全面深化改革的会议。在推进国家治理体系和治理能力现代化、实现中华民族伟大复兴的目标指引下,全面深化改革是当下党和国家治国理政的工作重心。目前,学术界对各领域制度改革的研究较为丰富,这些研究主要集中在户籍、产权(集体林权、农村集体产权)、社会保障(养老保险、医疗保险)、国家土地、干部人事、住房和行政审批等领域,具体运用政治学 and 经济学理论对改革进行回顾、解释和评价,并探究改革成功或失败背后

的政治和经济逻辑。

根据新制度主义学者的定义,制度变迁是指现行制度的变更、替代或重新创造<sup>[1]</sup>。显然,中国制度改革是典型的制度变迁,因此,对具体制度改革的分析也应重视从制度变迁视角,聚焦制度改革过程,对相关问题进行深入研究。但目前学术界从制度变迁视角对国家制度改革的研究相对缺乏,已有研究成果也多侧重于从某个制度变迁理论维度解释国家制度改革背后的制度逻辑。有学者将国家制度改革视作一个制度供给和设计的过程,探寻良好的制度供给对中国制度改革的作用,并在此基础上提出优化制度供给或制度选择的原则和建议<sup>[2-4]</sup>;许多学者重点关注改革过程中制度结构的约束对制度改革的决定性影响,强调制度变迁的演化动态理论(路径依赖)和影响制度形成与变迁的内生性变量(文化认知、意识形态等)对中国制度改革的影响<sup>[5-8]</sup>。还有一些学者尝试运用制度环境、改革主体利益协调、路径依赖等变量建构制度改革的分析框架<sup>[9-10]</sup>,但仍缺乏对制度改革进行整体研究的整合性分析框架。

在全面深化改革过程中,国家制度改革牵一发而动全身,不仅在改革过程中受不同外部结构的复杂约束,而且涉及中央、省(自治区、直辖市)、市(地、盟)、县(市、区)多个层级党委政府和不同层次多个党政部门的联动。因此,对国家制度改革的研究必须建构一个整合性分析框架,完整地透视制度改革背后的制度变迁黑箱。鉴于此,本文试图从制度变迁视角,运用理性选择制度主义及其制度变迁理论,建构一个分析中国制度改革的整合性分析框架,以期完整揭示制度改革背后的决定性变量、机制及其影响。该框架体现在以下几个方面:首先,运用理性选择制度主义及其制度变迁理论,从结构与行为两个分析路径整合了

影响制度改革的分析元素,如宏观外部变量、制度环境、组织场域、制度安排等。其次,该框架结合组织场域理论,将中国制度改革可视化为一个多层次的制度变迁过程分析框架。通过这一分析框架透视制度改革背后的复杂运行过程,从而更精准地识别影响中国制度改革的变量和机制。最后,结合具体制度改革实践和已有研究成果,将更为具体的分析元素添加到整个多层次的框架中,以便于学者对其中的内在机制、因果机制进行实证分析,从而进一步检验该理论框架的可信度。

## 二、理论基础:理性选择制度主义与制度变迁

作为政治学新制度主义三大理论流派之一的理性选择制度主义,兴起于20世纪七八十年代,是在对理性选择理论的扬弃和对新制度经济学的继承基础上形成与发展的,也是以政治科学为本位的制度研究趋于成熟的重要标志。该理论流派从制度变迁视角出发,以理性选择制度主义作为研究的理论基础,强调基于威权力的规制和基于理性选择的策略性行动。相较于以规范要素和文化—认知要素为核心的历史制度主义和社会学制度主义,这一理论对解释国家制度改革问题具有更好的适用性。而在理性选择制度主义理论中,对制度变迁的解释需要同时关注作为制约因素的制度和个体的具体行为,以及两者间的互动<sup>[11]263</sup>。本文从制度变迁的结构约束、制度变迁相关主体的策略性行动以及两者间的互动等方面探讨影响制度变迁的具体因素和因果机制,为构建中国制度改革的分析框架奠定理论基础。

### (一)制度变迁中的外部结构约束

所有新制度主义流派都重视结构性要素在决定个体行为及政治后果方面的作用。同样,理性

选择制度主义代表学者沙普夫(Scharpf)也认为以制度为焦点就可以对多数政策结果做出令人满意的解释<sup>[12]45</sup>。在对制度变迁外部结构约束的进一步探讨中,诺斯(North)依据支配地位的不同,将影响制度变迁的制度结构分为制度环境和制度安排<sup>[13]270</sup>。河连燮认为,政治、经济、社会环境等宏观变量事实上也是制度结构之外影响制度变迁的更高层次的结构变量<sup>[14]69-72</sup>。为了更完整地展现制度变迁的结构制约作用,本文将影响个体行为和政策结果的结构约束统称为外部结构约束。这一外部结构自上而下包括宏观外部环境、制度环境以及制度安排。其中,宏观外部环境主要包括政治、经济、社会、文化环境等外部环境变量;制度环境指的是一系列政治、社会和法律层面上基本规则的总和,是人们生产、交换和分配的基础;制度安排则为一种在经济单位之间作出的安排,规制经济单位之间进行合作与竞争时所应遵循的方式<sup>[13]268-270</sup>。诺斯在《制度、制度变迁与经济绩效》一书中进一步指出,制度安排可以是正式的,也可以是非正式的;可以是暂时的,也可以是长期的。正式的制度安排通常包括具有强制性作用、约束行为的正式规则;而非正式的制度安排通常是指“来源于所流传下来的信息以及我们称之为文化的部分遗产”,主要以常规、习俗、传统、惯例、意识形态等词汇提到它的存在<sup>[15]55</sup>。

在三个层次的结构制约中,政治、经济、社会环境等宏观外部环境约束制度环境,制度环境支配社会基础运行,制度安排则支配具体交易。因此,宏观外部环境变量和制度环境具有根本性意义,决定着制度安排的基本特征。朱木斌认为,高层次的经济系统对低层次的经济系统具有决定作用,低层次经济系统的具体制度安排可以在高层次经济系统设置的基本框架内自由选择,但不能超出这个框架,也不能与之相冲突<sup>[16]38</sup>。同时,在

理性选择理论中,制度是人为设计的,用来型塑个体间相互关系的约束。因此,在制度变迁中,三个层次的结构约束限定了主体行为的选择集合<sup>[14]81</sup>。诺斯也指出,制度不仅约束行为者的策略,还通过约束行为者的经验或认知影响偏好的形成<sup>[15]28</sup>。总之,在诺斯等学者的理论创新下,理性选择制度主义也开始在制度变迁分析框架中纳入“文化—认知”,研究规范、理念和意识形态等非正式安排因素对个体行为的约束或影响,从而使制度变迁分析框架更具解释力和完整性。另外,理性选择制度主义制度变迁理论指出,正式的制度安排作为操作性的制度方案,需要为改革相关主体提供他人现在或将来行为的确定性程度,即制度方案要为行动者提供全面的其他相关人的行动信息、协议的执行机制以及对背叛行为的惩罚机制等。这样,信息完备的制度安排才能约束改革相关主体在重复博弈过程中策略性地选择支持改革的行为。而如果制度存在模糊性、不完全性,改革相关主体对制度变迁方案的阐释就会带有一定的随意性,也会给规则执行带来策略性行动的机会,从而使制度原有意图与制度变迁实际结果存在偏差,出现制度意外<sup>[14]80</sup>。

## (二)制度变迁行为主体的策略性行动

在理性选择制度主义理论中,制度无论是被视为解决集体困境的手段,还是被视为认知冲突结果的立场,都是以理性选择理论为基础的,即在解释制度设计和变迁时强调行为者的策略性意图。理性选择制度主义采用一套典型的行为假设,认为个体展开的理性行为完全是个人偏好最大化的选择,并且这些行为在追求偏好最大化过程中通过计算可以产生高度的策略性。由此,对制度变迁的分析,必须关注行为主体的策略性行动。近几十年来,理性选择制度主义也强调不论是通过现有要素的重新组合,还是现有制度的完

善或整体性变迁,行为者在制度变迁中都发挥着重要的影响力<sup>[12]115</sup>。同时,该理论还提出要认识到制度变化过程中行为者的重要性,更要关注行为者之间的权力关系。因为制度之所以呈现出类似平衡的状态,是因为既得利益者拥有能够满足利益受损者要求的权力资源。如果权力均衡状态发生变化,制度也会随之改变。而且,维持制度的并不是无意识的惯例和习俗,而是既得利益者不断行使权力的结果<sup>[17]204-223</sup>。总之,该理论强调无论是制度维持还是制度变迁,都要关注其背后的权力关系。

然而,理性选择制度主义强调制度设计基于个人意图和偏好的观点及忽视结构对行为的影响力和制度脉络下有可能出现个人行为多样性的倾向也招致了学界批评<sup>[14]37</sup>。为了克服上述局限,该理论开始关注认知的重要性和制度对认知的影响力。在缺乏完全信息的情况下,个人的行动和选择取决于每个人对自身环境的解释,在这里,人们解释环境的机制被诺斯称作心智模型或认知结构<sup>[15]8</sup>。诺斯指出:“认知结构是每个人的认知体系为解释环境而形成的内部机制;制度是人为赋予环境秩序而形成的外在规定。”<sup>[18]247</sup>人们根据这样的认知结构来解释社会现象,并基于这一解释形成自身的信念体系,正是这一信念体系对人们的选择产生了决定性的影响。信念体系作为人们解释社会现象的方式,并非随时因环境而变,因为信念体系是经过长时间集体学习或集体互动的结果。青木昌彦在其著作《比较制度分析》中也指出,行为人通过构建基于认知模式的主观博弈模型,并在反复的博弈过程中通过构建新的共有信念导致制度变迁<sup>[19]59</sup>。因此,制度不仅仅是外部给定的行动约束,也是由行为人认知带来的行动而推动的制度变迁。同时,对制度变迁结果的分析也可以从认知结构入手,解释相同制度脉络下何

以出现个人行为的多样性。组织社会学家艾森斯塔德(Eisenstadt)<sup>[20]</sup>和迪马吉奥(DiMaggio)<sup>[21]59</sup>在熊彼特(Schumpeter)“企业家”<sup>[22]38</sup>定义的基础上,提出“制度企业家”的概念,他们认为“制度企业家”嵌入既有背景之中并会使用各种可能获得的资源,采取策略性行动来创造、维持和变革制度。同时,理性选择制度主义学者也引入“制度企业家”概念,强调行为主体可通过综合考量、准确理解以及充分运用各种信息做出策略性行动,以提升建构制度的能力。

### (三)制度变迁中结构与行为的互动

理性选择制度主义制度变迁理论较早就关注到结构与行为对制度变迁的作用,但对于结构与行为之间的相互关系却并没有做出很好的解释。而且,很多理论框架甚至认为制约(结构)和自由(行为)是相互对立的观念。比如,最初理性选择制度主义在解释制度变迁时总是将个人的意图和理性选择作为讨论的起点,并因此备受工具主义的批判。而吉登斯(Giddens)的结构化理论打破了制约与自由间的对立,为制度理论学者研究制约与自由之间的相互作用提供了强有力的框架,并取得了丰富的成果<sup>[11]96</sup>。如吉登斯强调社会的结构包括各种社会活动的模式化以及跨越时空关系的模式化,也整合了在历史过程中被不断再生产的规则、关系和资源。吉登斯称之为“结构的二重性”,即结构既是行动的产物又是行动的平台。一方面,个体行动者的实践受结构的制约,另一方面,实践也可以得到结构的赋权<sup>[23]15-31</sup>。吉登斯的结构化理论指出,行动者具有能动性,即在参与结构的持续生产和再生产时具有理解能力和反思能力,能够改变社会关系和资源分配,也能够创造和改变规则<sup>[24]56</sup>。总之,“结构二重性”和行动者能动性理论的提出,把自由与制约的二元对立关系转化为二元互动关系,即

不是单纯的结构决定行动者或者行动者决定结构,而是结构与行动者相互作用共同促进制度的变迁。

在理性选择制度主义制度变迁理论的发展过程中,越来越多的学者也开始重视结构与行为之间的互动作用。如古丁(Goodin)指出制度变迁即使始于个人意图,但谁也不能保证最后结果与个人意图是完全一致的,因此,即使基于个人意图解释制度设计和制度变迁,也只有对个人意图和结构变量之间的互动关系给予足够的关注,才能更好地解释制度变迁现象<sup>[25][25]</sup>。格雷夫(Greif)也认为制度为行为提供有关认知、调整、信息、规范的微观基础,并反映行为者们的互动行为<sup>[26][384]</sup>。总之,在理性选择制度主义制度变迁理论中,行为者和制度也是相互依存和相互塑造的关系,一方面,行为者是规则的制定者,但既有规则又是其行为的出发点;另一方面,行为者又是规则的接受者,但有时也是修订甚至废除规则的能动主体。因此,在制度变迁过程中,不是单纯的结构决定行动者或者行动者决定结构,而是结构与行动的互动作用决定制度变迁的结果。

### 三、结构与行为互动的整合性分析框架

从上述研究的理论基础可知,解释中国制度改革必须从结构与行为两方面入手,同时关注作为制约因素的制度和个体的具体行为以及两者间的互动。中国制度改革自上而下不仅受多层次的外部结构约束,而且跨越中央、省(自治区、直辖市)、市(地、盟)、县(市、区)四个行政层级,涉及党委政府及相关部门、被改革组织等多个集体行动者(组织),以及政治精英、行政精英、被改革者等多个个体行动者。因而,研究不能单纯地从结构约束和个体行为两个维度进行宏观且静态的解释。而迫切需要在结构与行为分析维度的基础上,建立一个链接不同层级外部结构、不同层级集体组织

以及不同行动者的整合性分析框架,才有可能揭示是一个怎样的结构与行为的复杂动态互动在影响着制度改革。而组织场域理论及其多层次的制度分析过程,能很好地将各种相关的行动者、不同层级的外部结构纳入制度分析的整体框架中,帮助研究者更好地理解制度变迁背后的决定性变量、机制及其影响<sup>[11][217]</sup>。因此,本文尝试在理性选择制度主义理论视域内,结合组织场域理论及其多层次的制度分析过程,建构中国制度改革的整合性分析框架。

组织场域是组织研究者为了将研究层次从个体组织层次上升到系统及以上层次而提出的概念。根据迪马吉奥和鲍威尔的观点,一个组织场域是指“由那些聚合或集群在一起的组织——重要的供应者、资源与物品的消费者、规制性机构,以及其他提供相似服务与产品的组织——构成的一个被认可的制度生活领域”<sup>[27][143]</sup>。与其他社会系统一样,组织场域本质上是一种开放系统,在结构上可以拆分为要素和边界:(1)组织场域的核心要素包括制度要素、行动者、关系系统等;(2)组织场域的边界主要包括空间边界和时间边界,以及成员资格、共同目标、互动网络、共同规范框架和文化信念等识别指标<sup>[11][230-239]</sup>。这些指标共同界定出了具有辨识度的特定组织场域。同时,为了更好地进行组织和制度过程分析,斯科特等学者将中观层次的组织场域分析与微观层次的个体行动者和组织分析以及处于宏观层次的社会行动者系统和跨社会的行动者系统分析连接在一起,建立了多层次的制度过程分析框架。根据组织场域的定义及内涵,制度改革是一个围绕制度改革而组成的改革组织场域。在此基础上,本文尝试以制度改革组织场域为中观分析层次,建立一个链接更宏大的社会环境和更微观的行动者,以解释中国制度改革的结构与行为

互动的整合性分析框架。

这一整合性分析框架,将不同层次的结构约束与行动者行为链接在一起,从而在同一系统中建构了一个跨层次的、结构与行为相结合的、上下互动的制度变迁过程分析框架。在结构维度上,该框架分为社会环境(宏观)、组织场域(中观)和行动者(微观)三个分析层次。在过程维度上,不同层次的结构自上而下为下一层次的组织 and 行动者提供制度环境,并塑造低层次行动者的结构与行动;同时,较低层次的行动者和结构也可以通过塑造或再生产来改变其所运行的背景。当结构与行为上下互动达成制度均衡时,制度变迁便随之产生。总之,通过整合性的分析框架,中国制度改革这一复杂的制度变迁过程不仅可视化,而且可以清晰地识别各层次要素的影响作用,以及通过结构与行为互动的整体影响分析得出决定制度改革结果的一般性因果机制。接下来,将结合中国制度改革的具体实践和已有研究成果的理论经验,对分析框架的不同维度与相应的分析元素进行系统梳理。

### (一)分析框架的结构维度

整合性分析框架分为社会环境、组织场域、行动者三个分析层次。这三个要素在制度改革过程中是同时存在的,是同一系统中处于不同影响层次的互动因素。同时,每个分析层次都在国家制度改革过程中发挥着重要作用,并决定着改革结果是否与预期政策目标一致。

#### 1. 社会环境层次

在我国全面深化改革过程中,除了由国家政治、经济、社会和法律层面等基本规则所构成的制度环境对改革组织场域中的结构与行动具有约束作用外,改革当地的政治、经济、文化等宏观外部环境也深刻地制约着改革组织场域中的结构与行为。因此,为了整体地展现改革组织场域

的外部结构约束,分析框架将影响改革组织场域的宏观层次外部环境定义为社会环境层次。社会环境层次既包括宏观外部环境,也包括制度环境。在宏观外部环境对改革的约束作用方面,学者马敏等在研究国有文艺院团体体制改革中提出,院团体体制改革不会因国家的强制性推动而推进,其决定因素在于社会大系统中政治、经济、社会和文化的发展程度,如艺术表演团体变革取决于经济发展进程可以为文化体制改革或者艺术表演团体改革提供多大的支持空间;而文化市场发展的成熟度则具体影响着改革的进程,因为如果转制后的院团没有良好的市场空间支撑其生存和运营,院团就会倾向于抵触改革<sup>[28]</sup>。而对于制度环境在中国制度改革中的制约作用,在学者们过去的研究中也广泛证实,如经济体制作为整个社会经济秩序的基础,制约着农村土地制度改革的选择集合,也影响着农村土地制度运行和变迁过程中的交易费用<sup>[29]</sup><sup>[45]</sup>;在乡镇村庄选举制度改革中,中央政府、基层政府和乡村社会三个领域中的制度环境形成不同的制度逻辑,并在改革中参与和产生相互作用,而改革行动者在多重稳定的制度逻辑下,总体权衡利弊做出行为选择<sup>[30]</sup>;在地方行政改革中,改革绩效作为官员提拔的主要晋升指标,会给“政治企业家”带来改革制度安排本身之外的利益激励,形成有利于改革的外部环境,而作为官员评价和选拔机制的委任制,给改革造成了相对封闭的决策模式,使“政治企业家”在改革缺乏内在约束的环境下,容易选择机会主义行为<sup>[31]</sup>。也有学者强调在中国“政治—经济”变迁中,制度变迁与其说是制度安排,不如说是制度环境的变迁,制度环境的变迁决定着制度安排的创新并产生相应的制度绩效即制度竞争力<sup>[31]</sup>。总之,对国家制度改革的分析,如果只注重制度安排而忽视了作为制度结构的政治制度

环境和经济制度环境,以及改革当地的政治、经济等宏观外部环境,则无法对制度改革做出令人满意的解释。

## 2. 组织场域层次

根据上文有关组织场域的定义,在我国全面深化改革过程中,改革组织场域是因国家制度改革聚合或集群在一起的组织——不同层级党委政府、不同层级相关党政部门、被改革组织以及其他与改革相关的组织——构成的一个被认可的制度生活领域。组织场域处于多层次制度变迁过程分析框架的中观层次,在这个层次上对组织场域影响制度改革进行分析,应关注建构组织场域的制度逻辑,即为场域参与者行为提供指引和概念性框架等有关改革的具体制度安排,以及决定场域内行动者互动模式的关系系统。

中国制度改革虽然是党和国家自上而下推动的强制性制度变迁,但其组织场域内运行的制度不仅包括规制意义等正式制度安排,还包括运行于场域内的规范和文化—认知层面等非正式制度安排。对于改革场域中正式制度安排对制度改革的约束和影响,学者河连燮提出信息完备的正式制度安排才能为改革相关主体提供他人现在或将来行为的确定性程度;如果制度存在模糊性、不完全性,改革相关主体对制度变迁方案的阐释会带有一定的恣意性,从而导致制度原有意图与制度变迁实际结果存在偏差,出现制度意外<sup>[14]80</sup>。对于制度安排的完备性分析,学者李文钊引入制度主义的概念,以及基于埃莉诺·奥斯特罗姆的理论思考,将我国全面深化改革的正式制度安排分为改革决策规则(权力配置制度、注意力分配制度、决策选择制度)、改革制度(具体领域性的制度供给)和改革治理制度(统筹协调、试点、落实、督查、学习、反馈、评估等制度)<sup>[4]</sup>。该有关正式制度安排的系统分类为本文分析国家制度改革中正式制度安

排的完备性提供了方向。在此基础上,一些学者提出组织场域内的正式制度安排除了要具备完备性外,还应实现制度供给的互补性、多样性和有效性。如学者霍奇逊<sup>[32]67</sup>、肖旭<sup>[33]</sup>认为,整个制度框架由无数个子制度构成,如果整个制度集合无法取得协同创新,则单一制度改进所取得的成果将被整个制度集合的滞后所完全消磨。因此,在改革组织场域中,仅仅研究有关改革的正式制度安排对制度改革的影响是不够的,还应关注与这一改革存在互补协同性的制度变迁的影响。学者黄栋认为,在许多跨界特性明显突出的政策领域及跨领域政策议题中,“相关政策的结果协同较弱,故而影响政策目标的实现”<sup>[34]</sup>。在学者李文钊看来,对于中国改革而言,由于中国内部的差异性较大,各个地方所面临的改革问题、改革任务和改革情境不同,发展阶段和发展水平也不同,如果制定相同的改革方案,改革将难以推行,也很难取得预期效果<sup>[4]</sup>。因此,对组织场域内正式制度安排的影响分析,也要关注制度安排的多样性。而学者霍春龙<sup>[35]</sup>、赫维茨<sup>[36]4</sup>等人则提出对于场域内正式制度安排对制度改革的影响分析还应从结果意义上关注制度供给的有效性,即制度供给的信息效率和激励相容。

除了组织场域内的正式制度安排,场域内的非正式制度安排也是组织场域层次洞悉制度改革背后制度逻辑的关键。如诺斯(North)认为,正式制度安排与非正式制度安排之间的复杂互动与实施方式一起形塑着我们的日常生活<sup>[15]55</sup>。在全面深化改革过程中,常规、习俗、传统、惯例和意识形态等非正式制度安排从适当性逻辑层面约束着场域内不同行动者的认知和行为,而且能够削弱正式制度安排的规制作用。孙圣民在《制度变迁视角的意识形态理论分析》一文中指出,哈耶克和诺斯都强调法律等正式制度安排,是在

意识形态的基本框架内制定和检验的,不是正式制度安排决定意识形态,而是相反的过程;而且,意识形态会从文化—认知层面影响行为者偏好,从而约束行为者影响制度变迁的方向<sup>[37]</sup>。同时,欧阳坚等学者认为,在旧体制下,大部分国有文艺院团都是文化事业单位,由此形成的“等、靠、要”思想观念成为制约院团改革的重要因素,而改革要取得突破,归根结底是要解放思想、转变观念<sup>[38]</sup>。张瑞良在研究“营改增”与商事制度改革中也指出,改革需要尽可能地弥补人心的理性界限,而这个过程需要意识形态教育来减少新制度的运行成本<sup>[3]</sup>。

另外,对于组织场域层次的制度分析,还应分析场域中的关系系统,即不同组织和个体间的网络结构和互动模式,这有助于研究者完整地掌握组织场域内的复杂互动关系,从而分析其对制度改革的影响。在组织场域分析层次,制度的力量尤为显著,这是因为改革组织场域深受社会环境的塑造与影响,在场域内也有基于制度逻辑和关系系统的建构<sup>[11]96</sup>。比如,我国自上而下层级节制的行政管理体制,直接决定了改革组织场域内行动者之间的网络结构是自上而下根据行政层级划分的等级结构,由此,不同层次组织和个体之间是下级服从上级并对上级负责的互动模式。而在自上而下的等级结构和层级节制的互动模式影响下,改革相关行动者之间是不平衡的权力关系;在这种不平衡的权力关系影响下,往往被改革对象的利益容易被忽视,而且,占据权力优势地位的行动者通常直接决定着制度改革的成败。

### 3. 行动者层次

行动者层次是制度变迁过程分析框架中微观层次的分析单位,具体包括集体行动者(组织)和个体行动者(个人)。行动者层次之上是社会环境和

组织场域层次,因此,最低层次行动者的结构和行动深受社会环境和组织场域层次的塑造。当然,行动者层次内还可以再进行层次划分,比如,组织等集体行动者为子群体和个体行动者提供制度环境并约束它们之间的结构与行动。中国制度改革涉及的集体行动者(组织)主要有不同层级的党委政府、相应层级的不同党政部门以及被改革组织,而个体行动者主要包括政治精英、行政精英、被改革者。另外,也会出现由一些个体自主组成的子群体,如规制部门内的改革小组、被改革对象内部的改革专班等。

理性选择制度主义强调不论是制度的形成还是制度的变迁,都是个体基于自身意图或利益偏好的策略性选择。这种自下而上的策略性行动能够塑造其所运行的背景,以及在既有结构约束下总体权衡利弊实现个人利益最大化。这一点在周雪光、艾云的相关研究中也得到了证实<sup>[30]</sup>。改革场域中不同行动者具有各不相同的利益偏好,而利益偏好的不同必然会导致利益冲突的发生。潘秀珍等在研究行政审批制度改革时提出,制度变迁是支持或反对改革的不同利益主体利益博弈的结果,是一种利益冲突性制度变迁<sup>[9]</sup>。因此,在解释制度改革成功或失败时必须关注改革行动者的利益博弈。从研究的理论基础可知,改革相关主体的行为是个体基于认知及作为认知基础的信念对外部环境的理解和解释<sup>[12]59</sup>。因此,基于集体学习而形成完善的信念体系,能使个体更好地解释环境,具有更强的认知能力,从而形成有益于变迁结果的行动。另外,行动者中的“制度企业家”在既有制度结构约束之下,会使用各种可能获得的资源,采取策略性行动来创造、维持和变革制度。尤其是作为“制度企业家”的核心党政部门,基于权力优势地位,能够策略性地综合各种信息,争取各种可能获得

的资源,在实现自身偏好的同时,对制度改革起着很大程度上的决定作用<sup>[39]</sup>。

## (二)分析框架的过程维度

以上介绍了整合性分析框架三个分析层次的影响因素和作用,但这只是从结构与行为两方面割裂地分析各自维度对制度改革的影响,而整合性分析框架最关注的是从互动过程维度上,通过对结构与行为互动的整体影响分析,从制度变迁视角揭示决定制度改革结果的一般性因果机制。在过程维度上,具体的制度改革同时存在,且处于同一系统中的不同影响层次,自上而下或自下而上地产生互动作用。即不同层次自上而下为较低层次的组织和行动者提供制度环境,并塑造低层次行动者的结构与行动,而较低层次的行动者与结构也可以通过策略性行动,通过塑造并再生产来改变其所运行的背景。总之,在吉登斯的结构二重性和行动者能动性理论基础上,结构与行为从二元对立关系转化为二元互动关系,即不再是单纯的结构决定行动或者行动决定结构,而是结构与行动相互作用,共同促进制度的变迁。

具体来说,在中国制度改革过程中,国家的政治、经济和文化环境以及由国家政治、经济、社会和法律层面等基本制度规则构成的制度环境,为改革组织场域提供了一个更大的社会环境。其中,有更多的制度场域与制度形式得以存在与运行,如有关制度改革的制度安排和组织场域内的关系系统。这些具体的制度场域和制度形式又为组织场域中具体的组织和集体行动者提供约束环境,如改革的制度安排限定了组织场域内行动者的行为选择集合,根据行政级别层次划分的场域关系系统也决定了场域内行动者间的互动模式。同样,这些具体的组织与集体行动者,又为更小的子群体与个体行动者提供约束环境。自上而下的

各种结构约束过程,从各种制度的建构到制度的扩散、强制服从、权威化、诱导和规范等,可以使更高层次的结构塑造较低层次行动者的结构与行动;而自下而上的策略性行动也在运行,通过这类运行过程,较低层次的行动者与结构通过塑造再生产来改变其所运行的背景。这种自下而上的策略性行动包括选择性关注、理解和认同、创新、对规则的遵守与再生产、谈判、妥协、抵制及操纵等。最后,在不断循环的结构与行为上下互动的过程中,当结构与行为上下互动达成某种均衡时,改革的制度变迁结果就会产生。而当这种均衡被打破时,制度变迁结果也会发生变化。因此,探析中国制度改革背后的制度逻辑必须完整地呈现制度改革的多层次约束以及不同行动者行为的细节,并根据分析框架,对制度改革过程中多层次的结构约束与行动者的互动进行系统梳理和深入分析。只有这样,才可以准确地识别制度改革背后一般性的决定变量、机制及其影响。这也正是本文提出整合性分析框架的价值所在。目前,学术界从制度变迁视角对中国制度改革的研究多是割裂地从结构或行为维度去探讨,即使有少数学者尝试建构结构与行为相结合的分析框架,也只是停留于宏观且静态的论述。因此,未来的研究应借鉴这一整合性分析框架,更多地从过程维度对中国制度改革背后一般性的制度逻辑进行深入分析。

## 四、结论与讨论

理性选择制度主义理论强调从制度变迁视角研究制度改革需要同时关注作为制约因素的制度和行动者的行为以及两者间的互动。为了从制度变迁视角完整地揭示制度改革背后的决定性变量、机制及其影响,本文创新性地结合组织场域理论及其多层次制度过程分析框架,建构了一个包括社会环境、组织场域与行动者分

析层次的研究制度改革的整合性分析框架,并从整合性分析框架的结构维度和过程维度对影响中国制度改革的各个要素进行了深入阐释。总之,该整合性分析框架摆脱了宏观论述以及微观探索所造成的因果关系难以构建的局限,通过借鉴组织场域理论及其多层次制度过程分析框架,在结构与行为互动的基础上建构了一个从制度变迁视角研究中国制度改革的中观分析框架。通过这一分析框架,研究者可以从某一结构维度深入探讨中国制度改革背后的制度逻辑,也可以整体关注制度改革过程中结构与行为的复杂互动,探析影响中国制度改革的一般性因果机制。

需要指出的是,虽然本文结合已有研究成果和具体的改革实践,在框架内对影响中国制度改革的各个变量及其因果关系进行了系统梳理,但难免有疏漏之处,需要进一步完善。同时,在中国制度改革的具体实践中,每一分析层次不同元素对制度改革的影响作用相互渗透、相互影响,有的影响大、有的影响小,有时影响一致、有时影响不一致。而且,在某些特殊情况下,当某一因素具有压倒性的优势时,该因素也会主导甚至决定制度改革的发展。这些都需要研究者在整合性分析框架基础上,结合具体的制度改革,进一步深入分析。另外,虽然对于具体制度改革进行完整的多层次结构约束和不同行动者复杂博弈互动的分析有一定的难度,但探究问题背后的一般性影响机制,并为中国制度改革提供可供参考的建议,是社会科学研究宗旨所在。在这一过程中,研究者也可以通过单个案例分析的深度阐释或理论建构以及多案例比较分析的一般性规律揭示等研究方法的运用,一方面对现有研究成果进行检验、证实和不断完善,另一方面在更多的制度改革领域进行科学探索。

#### 参考文献:

- [1]彭涛,魏建.内生制度变迁理论:阿西莫格鲁、青木昌彦和格雷夫的比较[J].经济社会体制比较,2011(2):126-133.
- [2]谢志岩.外部约束、主观有限理性与地方行政改革的制度供给[J].经济社会体制比较,2011(2):134-141.
- [3]张瑞良.制度变迁理论视角下的改革——以营改增与商事制度改革为例[J].经济问题,2017(11):6-10.
- [4]李文钊.中国改革的制度分析:以2013-2017年全面深化改革为例[J].中国行政管理,2018(6):18-25.
- [5]胡燕.制度环境视角下户籍制度改革的行政法治逻辑解析——兼论国内几种不同的户籍制度改革模式[J].四川师范大学学报(社会科学版),2012(2):12-18.
- [6]田国强,陈旭东.制度的本质、变迁与选择——赫维茨制度经济思想诠释及其现实意义[J].学术月刊,2018(1):63-77.
- [7]于晓艳.从认知、文化层面深化中国制度改革——基于诺斯制度变迁理论及发展的视角[J].经济经纬,2009(2):5-7.
- [8]方堃,杨毅.“路径依赖”与“范式转换”——从制度变迁视阈看当代中国行政制度改革[J].社会科学家,2006(5):85-88.
- [9]潘秀珍,褚添有.利益冲突性制度变迁——转型期中国行政审批制度改革的理论模型[J].中国行政管理,2010(5):14-18.
- [10]许丹.中国农村公共文化服务制度变迁研究——以制度变迁为分析框架[J].社会科学,2021(3):28-39.
- [11]W. 理查德·斯科特.制度与组织——思想观念、利益偏好与身份认同[M].姚伟,等译.北京:中国人民大学出版社,2020.
- [12]Scharpf F W. Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research[M].Boulder: Westview Press, 1997.
- [13]L. E. 戴维斯, D. C. 诺斯.制度变迁的理论:概念与原因[C]//R. 科斯, A. 阿尔钦, D. 诺斯, 等.财产权利与制度变迁——产权学派与新制度学派译文集.刘守英,等译.上海:上海三联书店,1994.
- [14]河连曼.制度分析:理论与争议:第2版[M].李秀峰,柴宝勇,译.北京:中国人民大学出版社,2014.
- [15]道格拉斯·C. 诺斯.制度、制度变迁与经济绩效[M].杭行,译.上海:格致出版社,2014.

- [16]朱木斌.集体非农建设用地流转制度变迁的动力机制[D].南京:南京农业大学,2005.
- [17]Hall P A. "Historical Institutionalism in Rationalist and Sociological Perspective" in James Mahoney and Kathleen Thelen (eds.), *Explaining Institutional Change Ambiguity, Agency, and Power*[M]. New York: Cambridge University Press, 2010.
- [18]North D C. *Economic Performance Through Time*. Mary CB and Victor N(eds.). *The New Institutionalism in Sociology*[M]. New York: Russell Sage Foundation, 1998.
- [19]青木昌彦.比较制度分析[M].周黎安,译.上海:上海远东出版社,2001.
- [20]Eisenstadt S N. Cultural Orientations, Institutional Entrepreneurs, and Social Change[J]. *American Journal of Sociology*, 1980(85): 840-869.
- [21]DiMaggio P J. Interest and Agency in Institutional Theory. *Institutional Patterns and Organizations: Cultural and Environment*[M]. Cambridge, MA: Ballinger. 1988.
- [22]Schumpeter J A. *The Theory of Economic Development* [M]. New York: Oxford University Press, 1961.
- [23]安东尼·吉登斯.社会的构成——结构化理论纲要[M].李康,李猛,译.北京:中国人民大学出版社,2016.
- [24]安东尼·吉登斯.社会理论的核心问题:社会分析中的行动、结构与矛盾[M].郭忠华,徐法寅,译.上海:上海译文出版社,2015.
- [25]Goodin R E. *Institutions and Their Design*, in Robert E. Goodin(ed.), *The Theory of Institutional Design*[M]. New York: Cambridge University Press, 1996.
- [26]Greif A. *Institutions and the Path to the Modern Economy: Lessons from Medieval Trade*[M]. New York: Cambridge University Press, 2006.
- [27]DiMaggio P J, Powell W. The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields[J]. *American Sociological Review*, 1983(48): 143.
- [28]马敏,杜方.中国文化体制改革的进程评估及其发展方向——以艺术表演团体为中心的观察[J]. *华中师范大学学报(人文社会科学版)*,2008(4):101-109.
- [29]胡元坤.中国农村土地制度变迁的动力机制[D].南京:南京农业大学,2003.
- [30]周雪光,艾云.多重逻辑下的制度变迁:一个分析框架[J]. *中国社会科学*,2010(4):132-150.
- [31]杨光斌.制度范式:一种研究中国政治变迁的途径[J]. *中国人民大学学报*,2003(3):117-123.
- [32]杰弗里·M.霍奇逊.演化与制度:论演化经济学和经济学的演化[M].任荣华,译.北京:中国人民大学出版社,2007.
- [33]肖旭.制度变迁与中国制度改革的文献综述[J]. *首都经济贸易大学学报*,2017(4):96-104.
- [34]黄栋.国家治理现代化中的政策协同创新[J]. *求索*, 2021(5):160-169.
- [35]霍春龙.新制度主义政治学视域下制度有效性研究[D].长春:吉林大学,2008.
- [36]利奥尼德·赫维茨,斯坦利·瑞特.经济机制设计[M].田国强,等译.上海:上海人民出版社,2009.
- [37]孙圣民.制度变迁视角的意识形态理论分析[J]. *经济评论*,2006(6):59-67.
- [38]欧阳坚.加快国有文艺院团体制改革 为繁荣演艺产业奠定体制基础[J]. *中国机构改革与管理*,2012(1):34-37+19.
- [39]马玉林.制度变迁视阈下的政治企业家[J]. *财经科学*, 2014(10):81-91.